2011



SABLICH & CONSULTORES E.I.R.L.

ICA - PERÚ

APORTES DOCTRINARIOS SOBRE EL MUNICIPIO PERUANO

Este trabajo tiene por finalidad brindarle al lector un alcance doctrinario, teórico y legalista del Municipio en el Perú.

MG. CHARLES ALEXANDER SABLICH HUAMANI
Abogado, Administrador de Negocios, Conciliador Extrajudicial, Magíster en Derecho, Máster en Dirección Estratégica y Máster en Educación.

"APORTES DOCTRINARIOS SOBRE EL MUNICIPIO PERUANO"

En el Perú desde muchos años se ha venido legislando sobre la municipalización del Estado Peruano. Ello lógicamente con la finalidad de Descentralizar el Poder Estatal, para brindar mejores servicios públicos a los ciudadanos en todo el país, y manejar la economía nacional en forma eficaz y eficiente a las necesidades propias de cada Departamento, Región, Provincia o Distrito, según la denominación que le quiera dar el Gobierno de Turno. Actualmente en el Perú ha sido modificada la Ley Orgánica de Municipalidades, pasando de la Ley N° 23853 del año 1984 a la Ley N° 27972 del año 2003, trayendo consigo un nuevo enfoque filosófico, social, económico, doctrinario y jurídico al tema municipal. En tal sentido el presente trabajo doctrinario tiene como finalidad constituir un aporte a este bagaje jurídico concerniente a lo municipal, y con ello hacer que los alcaldes, regidores, magistrados, abogados, y sobre todo los estudiantes del Derecho en el Perú, se interesen sobre los temas municipales.

Con este aporte dejamos deslumbrar el camino para conocer al municipio en su esencia, en la parte normativa, en el cimiento tácito del normamiento municipal, que creemos necesario que resulta imprescindible que Alcaldes y Regidores puedan ubicar su praxis en un terreno de comprensión de la naturaleza del Estado y sus instituciones, sus posibilidades y sus límites, así como su complejo funcionamiento y relaciones que traza con la sociedad (Castro Pozo Diaz & Delgado Silva, 1989, pág. 21). No olvidemos que depende de los gobernantes el desarrollo de los pueblos, y que más lo señalado por el vulgo en las calles, cuando afirman que los pueblos se merecen a los gobernantes que ellos mismos eligen, para guiarlos hacia el desarrollo o para llevarlos a su propio fracaso.

Somos una Nación en pleno desarrollo, con pocos años de ser libres de la Colonia Española, a puertas de cumplir 200 años de independencia (El Bicentenario), y con un futuro muy prometedor. En ese orden de ideas es importante planificar el desarrollo sostenido de nuestro país desde una óptica descentralizadora, en la que cada región, cada municipio sea este provincial o distrital, cuenten con todos los medios y recursos económicos, administrativos, de logística, de control interno y externo, entre los demás necesarios; para que el País en su contexto nacional se desarrolle y crezca en forma ordenada, plena, con un futuro prometedor. Es decir, que no sólo sean algunas las zonas del país que tengan mayor desarrollo que otras zonas, por cuanto que la municipalización del Estado tiende y se orienta al desarrollo integral de todo el País en su conjunto, y esto sólo se podrá lograr con una Descentralización efectiva, con un Orden en el Presupuesto fiscal, y sobre todo con la decisión Política de impulsar la creación de recursos a través de la intervención del sector privado, plasmado en la iniciativa privada; y como no también de la sociedad civil organizada plasmada en los Organismos No Gubernamentales (ONGs). Hay que ser conscientes de

que el Estado Peruano no lo puede hacer todo sólo, por tal motivo es indispensable que exista la comunión tripartita del Estado como impulsor de la Política Económica, la empresa como creador de riqueza, y la población (la ciudadanía) que en forma ordenada y organizada en el municipio decidan y orienten la construcción de infraestructura, la dación servicios públicos, la seguridad ciudadana, la educación, la salud pública, y demás; que permitan el desarrollo sostenido de su jurisdicción así como del País en forma general.

No podemos dejar de mencionar que a partir de la creación política de las distintas municipalidades existentes en nuestro país, se puede afirmar y demostrar, de que toda la población nacional ha podido disfrutar de un verdadero desarrollo social. Son pues los municipios, dirigidos por sus respectivos alcaldes y regidores los encargados de orientar el desarrollo, brindando los servicios básicos que la población necesita, y sobre todo han alcanzado las comodidades que todos los ciudadanos se merecen. Más aún si consideramos que los recursos con que cuentan los municipio, y con los que se realizan las obras, es dinero de los propios ciudadanos que con mucho esfuerzo deben aportar al Estado con los impuestos y tributos.

CAPITULO PRIMERO
EL MUNICIPIO Y EL ESTADO PERUANO

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente el Perú está atravesando por cambios dramáticos, que vienen transformando drásticamente la economía nacional, a tal punto que el índice de crecimiento anual para el año 2007 y 2008 alcanzaron al 8% del PBI, año 2009, 2010, 2011, crecimiento de hasta el 10% del PBI, por la mayor cantidad de exportaciones y menor importaciones, así como por los bajos índices inflacionarios; sobre todo por la exportación de productos denominados no tradicionales traducidos en la agro exportación de productos como los espárragos frescos, la uva de mesa, la palta, la paprika, el café, el pisco, las mandarinas, entre otros productos.

Pero que ha hecho este crecimiento económico para mejorar significativamente el desarrollo de las ciudades, sobre todo respecto al manejo municipal. Que ha decir del canon minero, canon pesquero, y ahora el que se debería de crear; el canon agro industrial. Por tales motivos surgen las siguientes preguntas: ¿Qué cantidad de dinero por canon deberían de recibir las municipalidades? ¿Cómo se debe distribuir este dinero a nivel nacional?, ¿Qué obras de infraestructura son necesarias para mantener este ritmo de crecimiento económico?, ¿Qué cantidad de dinero del presupuesto se debe invertir en los temas sociales?

De otro lado, aún más surge la interrogante de saber qué papel significativo ha causado la puesta en marcha de la dación y promulgación de la nueva ley Orgánica de municipalidades-Ley N° 27972, y que hay que hacer para implementar nuevos rumbos a la política municipal nacional. No será tal vez una ley que por sí misma aún no se ajusta a estos cambios significativos socio económico, y sólo es una consecución y/o mala copia de la Ley Orgánica de Municipalidades anterior-Ley N° 23853.

Sinceramente, desde nuestro de vista no hay tal cambio que signifique una aproximación real del sistema municipal a los cambios que vive la nación peruana. Se mantienen hasta ahora ideas y sistemas edilicios del siglo pasado. En ninguna parte de la nueva ley se habla de un sinceramiento en la descentralización del Estado Peruano, no señala de qué manera afecta la regionalización al municipio, cuál es la función del gobierno nacional, el gobierno regional y el gobierno local para desarrollar temas municipales; no establece cuáles son las funciones de los regidores, que tipo de sanciones administrativas deberían tener los alcaldes y regidores que incurran en malos manejos económicos del municipio o cometan delitos en sus funciones, no establece claramente que función cumple el concejo municipal, aún más no señala cuál va hacer la distribución del dinero que ingresa por FONCOMUN y canon a los municipios, para la consecución y puesta en marcha de obras de infraestructura, que permitan mejorar la calidad de vida de sus pobladores y con ello ser el soporte de este auge de la economía del Perú, es decir al parecer nos debemos conformar con señalar de que como toda obra humana no es perfecta la nueva ley de municipalidades.

Creemos que es necesario establecer en la ley, cuáles van a ser los porcentajes del FONCOMUN para gastos administrativos, los gastos de infraestructura propia del municipio (Como la construcción del local o palacio municipal, etc.) los gastos de infraestructura para la población, (Como lozas deportivas, centros médicos, aulas escolares, etc.) y cuáles para obras mancomunadas con los Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional; y así consecuentemente todo el manejo económico municipal. No con ello se estaría limitando de ninguna manera con la autonomía municipal, más bien se estaría ordenando en parte, poniendo en su sitio aspectos sustanciales y adecuando una verdadera política en bien de la población. Por tales deficiencias es que muchos municipios, pequeños y grandes, mantienen y contratan contingentes personas entre servidores públicos y funcionarios en sus comunas, a veces por cuestiones netamente políticas y/o partidarias, familiares, sociales, etc.; que menoscaban la posibilidad económica de acción que da el FONCOMUN, para construir, crear y/o mantener nueva o antigua infraestructura en los municipios. Quién debería en todo caso fiscalizar estos hechos en los municipios, o es que acaso no sería mejor que sea la propia ley la que establezca estas premisas, y de esa forma llevar un mejor manejo económico en los municipios.

Por todas estas razones, a través de estas líneas, pretendemos aportar algunos aspectos doctrinarios, para esclarecer algunas dudas que aparecen en el panorama municipal. Espero que siendo esta mi primera obra, llegue a calar muy hondo en los estudiantes y profesores de derecho, y por supuesto también las de otras ramas científicas, para que estudien y coadyuven a aumentar el caudal de conocimientos sobre temas municipales, que necesita nuestro país desde muchos años atrás.

Es así que iremos desarrollando diversos aspectos doctrinarios de los municipios, más aún adecuándolos a la nueva Ley Orgánica de Municipalidades-Ley N° 27972, realizando lógicamente una adecuada crítica respecto a los aspectos que consideramos, que se mantienen hasta ahora, y que ocasionan por así decirlo algunas deficiencias en la ley materia de estudio.

II. EL ESTADO PERUANO

El Estado Peruano nace con la independencia del reino de España a partir de 1821. Son pues casi 200 años en el que el Perú es un país soberano e independiente. Es decir de no depender políticamente de ningún Estado externo. Es así como a través de diversos personajes extranjeros como el Generalísimo José de San Martin de nacionalidad Argentina, y el General Simón Bolívar de nacionalidad Venezolana, que pudimos lograr nuestra independencia del yugo español.

Ahora bien, definiendo la palabra Estado, podríamos señalar que Estado “es la nación jurídicamente organizada”. En tal sentido debemos plantearnos el hecho de que si existe una correspondencia entre la sociedad y el Estado. Las características y rasgos de la primera se plasman de este modo específico en el segundo. La cohesión y fisuras de la organización social, se reproducen particularmente en el ámbito estatal (Castro Pozo Diaz & Delgado Silva, 1989, pág. 22) manteniendo para ello, una interrelación inseparable entre ambos componentes.

A esto se llega cuando las personas que viven en un lugar, después muchos años en sus interrelaciones dentro de la sociedad creen necesario organizarse en base a un cuerpo jurídico de leyes, por el cual deciden y eligen a sus gobernantes, se desarrollan luchando por la prosperidad personal y comunal, y trabajan por el progreso y desarrollo del territorio que ocupan. El Estado aparece como la institución más elevada del orden social de la trilogía evolutiva de: Familia-Sociedad-Estado. Así, se concluye que el estado peruano es la nación que política y jurídicamente ocupa y se ha organizado sobre el territorio nacional y sobre el cual ejerce soberanía.

Para definir el concepto del Estado, debemos de señalar que existen diversas acepciones y definiciones. Por tales motivos podemos concluir que

todos ellos mantienen una interrelación doctrinal. En tanto mantienen en esencia lo principal que es la comunión de sus elementos constitutivos.

Desde esta perspectiva, el estado moderno posee los siguientes elementos:

2.1 TERRITORIO.- El Estado para cumplir sus fines debe contar con un territorio bien definido, considerándose a ello, al espacio geográfico o superficie terrestre en la cual el Estado ejerce su independencia, poder y autoridad. Este espacio se encuentra delimitado por las fronteras que separan la zona de jurisdicción entre estados soberanos. El espacio sobre el cual un estado ejerce su autoridad comprende el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo y el mar territorial.

2.2 POBLACIÓN.- La población es el conjunto de personas que habitan el territorio del Estado y que aceptan su autoridad. Estas personas pueden ser nacionales o extranjeras. Al respecto, la Constitución Política del Perú de 1993, en su art. 52, establece: “Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad.

2.3 GOBIERNO.- Es la forma como se organiza jurídicamente el Estado para ordenar, mandar y ejecutar procurando el bienestar de la población. El gobierno se ejerce a través de los poderes del estado y las autoridades libremente elegidas. Existe, pues, una delegación de facultades de la población hacia los que van a gobernar.

La organización jurídica es el conjunto de leyes que organizan la vida de la colectividad, desde la constitución o Ley fundamental hasta las leyes o reglamentos de menor jerarquía.

2.4 SOBERANÍA.- Es la capacidad de ejercer poder dentro de un determinado territorio, sin aceptar subordinación a otros.

III. CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO PERUANO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El art. 43 de la Carta Magna Peruana de 1993 dice que el Estado Peruano es:

- *Una República Democrática*, ya que en ella se ejerce un gobierno representativo, elegido por el pueblo mediante sufragio universal.

- *Social*, porque es una democracia que debe beneficiar a toda y no solo algunos individuos.

- *Independiente*, porque no tiene relaciones de subordinación ante ningún otro Estado.

- *Soberana*, porque el Estado peruano no tienen restricciones para ejercer su poder dentro de los límites de su territorio; Constituyente un Gobierno Unitario, es decir, posee un solo gobierno central y una sola Constitución que tiene vigencia para todos los peruanos. Los departamentos o provincias no tienen, por lo tanto, autonomía política.

- *Plantea una Administración Descentralizada*, porque paralelamente al gobierno central existen gobiernos locales responsables de sus respectivas jurisdicciones.

De lo antes señalado podemos extraer que el Estado Peruano es una República Democrática, en tanto es una Nación, gobernada por un solo representante Político, denominado “Presidente de la República”.

IV. ESTRUCTURA DEL ESTADO PERUANO

La estructura del Estado Peruano es el orden en que están distribuidas sus diversas partes o funciones, denominadas Poderes del Estado. Nuestra constitución reconoce tres poderes: el Poder Legislativo, que aprueba leyes o normas que regirán el desenvolvimiento de la nación. El Poder Ejecutivo, que ejecuta las leyes aprobadas por el legislativo y las resoluciones del poder judicial y proporciona los servicios que la sociedad requiere. Y el Poder Judicial, que administra justicia, resolviendo los conflictos de derecho y determinando las violaciones de orden social.

Aunque la constitución no lo denomine poder, el jurado nacional de elecciones (JNE), forma parte de esta estructura ya que es el encargado de los procesos electorales para renovar los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

4.1 EL PODER LEGISLATIVO.- El Poder Legislativo está compuesto por el Congreso de la República. La misma que está constituida por 130 personas, conocidas como congresistas, electas por sufragio universal, y representantes formales de la población de las diversas regiones y departamentos del Perú.

Entre las principales atribuciones del Congreso están: aprobar leyes; velar por el respeto de la Constitución y de las leyes; aprobar los tratados y convenios internacionales; aprobar el presupuesto y la cuenta general que reflejan la administración de los recursos del estado; autorizar empréstitos; y aprobar la demarcación territorial que proponga el Ejecutivo.

El Congreso puede interpelar, censurar o quitar la confianza al consejo de ministros o a cualquiera de los ministros. A su vez, ratifica los

nombramientos de los Embajadores y Ministros Plenipotenciarios así como los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema.

4.2 EL PODER EJECUTIVO.- El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la nación.

Es elegido por sufragio directo y por más de la mitad de votos válidos emitidos. Junto con él se elige a un primer ministro y un segundo vicepresidentes.

Entra las obligaciones del Presidente de la República, están: Cumplir la Constitución, tratados y leyes; dirigir la política general del gobierno; velar por el orden interno y la seguridad externa; convocar a elecciones y legislatura extraordinaria del Congreso; dictar decretos legislativos con fuerza de ley, por delegación del Congreso; reglamentar las leyes y resoluciones legislativas.

Los Ministros tienen a su cargo la dirección y gestión de los servicios públicos de su Ministerio. Los Ministros reunidos forman el "Consejo de Ministros", al que corresponde aprobar los proyectos de ley que el presidente someta al Congreso y los decretos legislativos que dicta el Presidente, y deliberar sobre asuntos de interés público.

El Consejo de Ministros tiene un presidente. El Consejo es dirigido por el Presidente de la República cuando lo convoca o asiste a sus sesiones. El Presidente del Consejo es nombrado y removido por el Presidente de la República, quien nombra y remueve a los ministros, a propuesta y con acuerdo del Presidente del Consejo.

□□Ministerios que Integran el Poder Ejecutivo
Lo integran los siguientes Ministerios:

□□Relaciones exteriores: encargado de la política exterior, realiza la función diplomática y gesta los asuntos internacionales. Negocia y suscribe tratados internacionales. Participa en asuntos de integración y en las políticas y asuntos económicos y financieros.

□□Interior: encargado de las actividades de gobierno interior, seguridad interna, orden público y movimiento migratorio. Tiene a su cargo el funcionamiento de las fuerzas policiales.

□□Justicia: encargado de promover la administración de justicia, de la política de readaptación social en los establecimientos plenipotenciarios y de la política de bienestar familiar. Coordina con la Iglesia Católica y con sus otras confesiones. Se vincula con el Poder Judicial, el consejo Nacional de la Magistratura y el Ministerio Público.

- Economía y Finanzas: encargado de los asuntos, relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad y de armonizar la actividad económica nacional.

- Educación: encargado de las políticas de educación, cultura, recreación y deportes y sus servicios correspondientes, con participación de la comunidad.

- Salud: encargado de la política nacional de salud y de asistencia social.

- Trabajo y Promoción Social: encargado de las políticas de relaciones laborales y cooperativas, de higiene y seguridad ocupacional. Promueve el empleo, impulsa la concertación social y fomenta el bienestar laboral. Participa en la seguridad social y norma las migraciones laborales.

- Agricultura: encargado de las políticas agrarias, incremento de las áreas agropecuarias y forestales, conservación y utilización de aguas, suelos forestales y fauna silvestre y, de producción y comercialización de productos agrícolas, pecuarios, forestales y de fauna silvestre y de desarrollo agro industrial.

- Vivienda: encargado de las actividades vinculadas con el desarrollo urbano, el medio ambiente y la edificación, comprendiendo la construcción de viviendas, obras de infraestructura sanitaria y servicios complementarios.

- Energía y Minas: encargado de las actividades energéticas y mineras, cuidando la preservación del medio ambiente.

- Transportes y Comunicaciones: encargado de las actividades de construcción, conservación y mejoramiento de las vías de transporte y sus instalaciones y de la regulación de su empleo, de las actividades de comunicación postal y telecomunicaciones, y de todo lo relacionado con el transporte aéreo, marítimo, terrestre, fluvial o lacustre.

- Pesquería: encargado de las políticas de investigación, conservación, extracción transformación y comercialización de los recursos hidrobiológicos, de los servicios de infraestructura pesquera y de apoyo a la actividad artesanal.

- Industria y Comercio: encargado de las políticas industriales, comercial, turística y de integración.

- El Presidente del Consejo de Ministros, también denominado Primer Ministro, tiene a su cargo uno de los Ministerios y una oficina de la que dependen el Instituto Nacional de Fomento Municipal y el Consejo Nacional de Población.

4.3 EL PODER JUDICIAL.- Es el organismo que administra justicia por intermedio de la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores, los juzgados civiles, penales y especiales, los juzgados de paz letrados y los juzgados de paz.

La Corte Suprema de Justicia tiene sede en Lima y jurisdicción en todo el territorio nacional. Formula, sustenta y participa en la discusión del proyecto de presupuesto del Poder Judicial. Puede participar en la discusión de los proyectos de ley, que presente ante el Congreso. La Corte Suprema investiga la conducta funcional de los jueces en forma permanente y obligatoria y aplica las sanciones necesarias.

La Corte Suprema podrá fallar en última instancia, resolviendo los casos vistos por las Cortes Superiores o simplemente disponiendo su nulidad para que vuelvan a ser juzgados en el nivel que corresponda, según disponga la ley. Las Cortes Supremas tienen su sede en las capitales del distrito Judicial.

V. LAS REGIONES EN EL CONTEXTO MUNICIPAL

El Perú ha sufrido diversos fracasos en el intento de determinar la forma en que se debe regionalizar el territorio peruano. Existen diversos enfoques que permiten deslumbrar diversas formas de regiones. Para tal efecto es importante determinar la importancia que tiene la regionalización en el Perú, y su influencia que tiene en el aspecto municipal.

Las diversas Constituciones Políticas que tuvo y tiene actualmente nuestro país han definido en reiteradas ocasiones que se entiende por Región. Para tal efecto traemos a colación la definición que le dan a la región a través de la Constitución Política del Perú de 1979: "Las regiones se constituyen sobre las áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. Conforman unidades geoeconómicas".

Como se aprecia claramente con esta Constitución Política, las regiones son Unidades Geoeconómicas, cuyo origen se centra en ampliar las regiones no sólo considerando a los 24 Departamentos que conforman el Perú, sino ampliando estos territorios departamentales con otros; considerando las áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente.

Pero para la Constitución Política del Perú de 1993: "Las regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más Departamentos colindantes. Las Provincias y los Distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar se circunscripción. En ambos casos procede el Referéndum conforme a ley".

Esta disyuntiva política de región cambiante, de región sin miramientos técnicos, de región creada bajo cánones limitados a las necesidades propias de los gobernantes, a espaldas de la población, ha generado el fracaso de la regionalización en el Perú. Está mal orientada la política regionalizadora peruana.

Las elecciones de las autoridades regionales se realizan cada cuatro años, durante este tiempo el Presidente Regional, el vicepresidente regional, los consejeros regionales, y los demás funcionarios y servidores públicos que ingresan a la gestión de la administración pública peruana, tienen a su cargo la dirección de la región.

El problema que ha tenido esta verdad democrática, es que no han llenado las expectativas sociales la regionalización. En tanto, se ha mal orientado las funciones que deben cumplir las regiones, toda vez que se encuentran aletargadas y llenas de burocracia, donde se encuentran demasiadas personas que laboran bajo diversas formas contractuales de trabajo, que permite las desigualdades internas, y propician la corrupción.

Cada gobierno regional que se implanta en las regiones, se realiza en forma improvisada, con políticos sin ideologías ni propuestas concretas de solución de los problemas de su jurisdicción regional. Esto genera un descontento total de la población, que no se sienten representada por sus autoridades. Esperamos que el tiempo nos permita vislumbrar un horizonte prometedor en la regionalización del Perú, y para tal efecto, es necesario que formulen los mecanismos de gestión adecuadas a la realidad de cada zona geográfica del país.

El gobierno regional deberá coordinar las políticas de desarrollo con todas y cada una de los municipios que constituyen su región, no puede haber por lo tanto un divorcio entre ambos niveles de gobierno, porque sería un doble esfuerzo infructuoso el hecho de que cada uno de ellos por cuerda separadas y sin un razonamiento lógico de unión y completariedad realicen sus actividades socioeconómicos; con la consecución de construir una política auto sostenible en beneficio de la población.

CAPITULO SEGUNDO
EL MUNICIPIO PERUANO EN LA LEY N° 27972

I. CONCEPTO DE MUNICIPIO

Los municipios son entes creados por ley, la misma que tienen personería jurídica y son regulados por el derecho público. En el Perú conforme a la nueva ley orgánica de municipalidades-Ley 27972, el municipio se define como el gobierno local, señalando puntualmente que son: "*Entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y*

gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización".

En tal sentido y dando forma a la definición el municipio, es una subdivisión territorial del Perú, el mismo que ha sido creado por el Estado, con la finalidad de que los funcionarios y servidores públicos que manejan el aparato estatal, se encuentren más cerca a la población, brindando los servicios municipales públicos eficientemente, haciendo que la comunión Estado-población, sea más cercana, más personal, con énfasis primordial en la satisfacción de las necesidades básicas y los requerimientos que la sociedad prevé, en el espacio geográfico que conforma y circunscribe al municipio.

De igual modo es una forma de organización política del Estado, donde de un lado se dispersa y subdivide en regiones, las mismas que conformaban los departamentos, que al dividirse dan origen a las municipalidades provinciales, y esta a su vez a las municipalidades distritales, pero siempre manteniendo la salvedad de que el estado peruano tiene un gobierno nacional unitario, siendo un estado único, independiente de los otros países.

Entiéndase como entidad básica de igual modo al municipio, es el núcleo principal de la organización del Estado, es el inicio y el principio, es la base donde se cimienta la Administración Pública nacional. Es en consecuencia su delimitación territorial, parte del territorio Peruano, cuyo ámbito geográfico abarca población, siendo en consecuencia base geopolítica de la Nación, donde por su naturaleza jurídica se configuran organización, población, territorio y gobierno local. Tienen consecuentemente personería jurídica y son promotores del desarrollo local de su jurisdicción.

Podemos señalar que la organización a que se refiere el presente artículo, se connota al hecho de que todo gobierno local deberá ser administrado como una organización, donde participan los alcaldes y regidores, los funcionarios y los servidores públicos, con fines, objetivos, metas y sobre todo haciendo uso de una administración pública a través de un proceso gerencial, donde los actores de la conducción municipal, cuenten con conocimientos técnicos y profesionales, aunque no muy profundos en todos los temas de la administración pública, pero si los suficientes para manipular y sostener a los municipios con las herramientas que otorga los conocimientos de administración de empresas, economía, contabilidad, entre otros.

En consecuencia debemos mencionar que le municipio, denominado en nuestra legislación gobierno local, es la entidad más cercana al individuo, al ciudadano común, por lo que resulta indispensable que estos deban conocer sus problemas, y planear soluciones que permitan encaminar las

acciones del gobierno local para satisfacer las necesidades de la comunidad. Así, hacer que se desarrolle la comunidad, para propiciar las condiciones para la transformación de la vida de los ciudadanos de la manera más rápida, dentro de una eficiente planeación y programación para el logro de los objetivos deseados. Entiéndase en consecuencia por gobierno al conjunto de órganos encargados del ejercicio del poder público. Conjunto de instituciones o de individuos que están por encima de los demás, o sea, que ocupan el vértice dentro de la estructura jerárquica total (1), pero que están al servicio de la población, porque son en fin los que pagan los sueldos a través de los impuestos para tal fin.

Siendo consecuentemente el gobierno local parte de la estructura del gobierno central. Es decir que al subdividirse la Nación Peruana en municipios, descentraliza el territorio en pequeños trozos de porción territorial, le otorga autonomía económica, política, administrativa, y el poder que recae en los funcionarios representantes de los ciudadanos del nivel local. Todo ello, dependiendo de cómo lo crea la Constitución Política del Perú, por eso cabe señalar que para en la carta magna de 1993, el territorio peruano se divide en regiones, departamentos, provincias, y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.

Esta división política a través de municipios es importante porque evita que exista la centralización y/o centralismo, que es lo que ha ido evitando el desarrollo del País. “El centralismo es el sistema de gobierno que concentra el poder a favor de un gobierno único, del nivel central. Supone la ausencia de entes descentralizados de gobierno. En la estructura del Estado centralista, el poder central, que se ejerce desde la Capital de la República, es el único nivel de decisión, dirección y control de la administración y de la actividad pública” (2). En tal sentido es importante que en nuestro país se cimiente la necesidad de romper con este centralismo, haciendo que los municipios cada vez tengan mayores capacidades de autogobierno.

Existen diferentes criterios para definir al municipio, no obstante ello, en el Perú, los legisladores a través de la propia ley N° 27972, definen al municipio como gobierno local. Por tal motivo conforme señala el título preliminar de la ley N° 27972 en el Artículo I, *“los gobierno locales son entidades básicas,* porque es desde allí donde se cimienta la nación, son los municipio ejes fundamentales del desarrollo nacional y sobre todo son la base donde el Estado se aproxima a las necesidades básicas de la población; *de la organización territorial del Estado,* porque es parte de esté y depende de él para su funcionamiento, puesta en marcha y fortalecimiento institucional, no se puede concebir un municipio como un Estado, sino más bien el municipio como parte integrante de este último; *y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos,* porque es el vecindario parte importante del municipio, la misma que participa activamente en el desenvolvimiento de los proyectos de desarrollo

municipal, y son los que se organizan para fiscalizar, proponer, y participar en la dirección, desarrollo, fiscalización y puesta en marcha de los trabajos municipales comunales; *que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades;* porque el trabajo que realiza el municipio tiene como único norte institucionalizar las actividades propias del municipio, respetando la ley, y sobre todo en comunión con las políticas de desarrollo, que el gobierno nacional y el gobierno regional prevén desarrollar con la participación de los municipios y la población; *siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización,* porque sin estos elementos no existiría el municipio, no tendría su razón de ser y aún más no podría mantener su autonomía.

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines".

Porque el sentido de la creación de los municipio sólo y únicamente se sustenta en promover el desarrollo local, a través de diversas acciones que permitan sostener el bien común de la sociedad.

Para Cabanellas municipio es, ayuntamiento. En algunas naciones de América, la casa consistorial (3). No obstante ello, es importante consignar que la idea de ayuntamiento vino desde épocas de la colonia española, en consecuencia para muchos países iberoamericanos, el municipio es un ayuntamiento. Aún más debemos manifestar que es una institución, constituida por una persona jurídica pública, gerenciada por un alcalde y sus regidores, que en representación del municipio cumplen la función de gobierno y administración, para promover la satisfacción de las necesidades básicas de los vecinos, su bienestar y desarrollo de la circunscripción, de los habitantes que habitan el municipio.

Giner: No es el Municipio una delegación del Estado nacional-centralización-ni la consecuencia de un contrato sinalagmático entre varias familias-federación-teniendo una existencia propia y sustantiva que no recibe ni aún del conjunto de sus miembros. El municipio se forma mediante la atracción que, como un centro ideal de fuerza, ejerce sobre un cierto número de familias, las cuales se agrupan gradualmente en torno de ese centro común, y se constituyen en órganos y representantes suyos (Pág. 107, Mario Alzamora Valdez, Derecho Municipal, Editorial y distribuidora de Libros S.A. (EDDILI), Pueblo Libre-Lima).

Mientras que para el Diccionario Jurídico OMEBA, conceptualizando puntualmente al municipio señalando: El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de Derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o

menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional (4). En este punto, cabe establecer que esta definición conjuga tres elementos esenciales que crean, modifican, extinguen o transforman a un municipio, estamos hablando de que los municipios están constituidos de población, territorio y autoridad común.

Ahora bien, qué papel juega el Estado con respecto al municipio, el estado en consecuencia se define como: Sociedad jurídicamente organizada, capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y afirmar su personalidad y responsabilidad frente a las similares exteriores. Conjunto de los poderes públicos; acepción en que se asimila con gobierno, del cual se diferencia en cuanto éste constituye la encarnación personal de aquél, su órgano ejecutivo. La representación política de la colectividad nacional, para oponerlo a nación, en sentido estricto o conjunto de personas con comunes caracteres culturales, históricos y sociales regidos por las mismas leyes y un solo gobierno (5). Y es por así decirlo la comunión de comunas, la interrelación de municipios, la unión de las poblaciones municipales, las que crean al Estado.

Lógicamente al hablar del municipio como parte del Estado, debemos decir que estos se conducen por personas naturales, las cuales les conocemos como funcionarios y servidores públicos, estas dos definiciones hacen prever los cargos que en los estamentos públicos existen, y sobre todo el trabajo que realizan estas personas para coadyuvar a mejorar los servicios ediles y mejorar de alguna manera la vida social de la población. En este punto cabe mencionar como dice Bielsa: la realización o actuación de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual o física de personas que, en sentido lato, son sus agentes, es decir, funcionarios o empleados según el carácter jurídico de la actividad que realicen y según la naturaleza de la relación jurídica que los vincule con el Estado (6).

El municipio, como hemos referido, es la institución, surge, como ha dicho Toribio Alayza Paz Soldán, del consorcio de tres elementos: un conjunto de familias, un territorio urbano o rural, habitado por ellas y de las necesidades, derechos e intereses comunes que atender. Presupone un territorio porque el municipio no sólo es una entidad moral, una persona jurídica o un organismo político sino un grupo de familias unidas por vínculos naturales, sociales y económicos. Esta, además estimula el sentimiento político y educa cívicamente al pueblo en sus deberes democráticos. Todo ello crea entre los habitantes de la ciudad un vínculo especial: la vecindad en la que los vecinos son los próximos y los prójimos autárquica (Derecho Constitucional General y del Perú) (7). Por otra parte, hablamos del municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local. Y hablamos de municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social (8).

El estudio del municipio es de gran importancia como objeto de conocimiento, el municipio puede verse desde varios enfoques:

II. EL MUNICIPIO COMO HECHO OBJETIVO

De acuerdo con este punto de vista, el municipio es un hecho objetivo, algo real, no una abstracción, ni una idea, no una cosa que existe dentro de nuestra mente, sino que existe fuera de nosotros por sí misma; de igual modo que cualquier otro cuerpo material, es una cosa física.

Tal modo de pensar, sin embargo, ha llegado al extremo de identificar al municipio con alguno de sus tres elementos.

El municipio es identificado como el territorio geográfico donde se asienta; también se le identifica con el gobierno; de igual manera al identificarlo con la población, nos dice que es evidente que el municipio y los hombres que lo componen son la misma cosa.

La población, que es lo más objetivo, lo más evidente, requiere para su existencia un vínculo que la constriña, que la integre, que le de solidaridad, ese vínculo es el orden jurídico, sin el cual no será más que un agregado humano, pero no una población. Según Jellinek: Un pueblo es tal, mediante la acción unificadora de la variedad de los hombres que lo forman, llevada a cabo por la organización y ésta sólo es posible cuando unos mismos principios jurídicos rigen para la pluralidad, que queda elevada a unidad en el acto de reconocimiento.

Además de la población y del orden jurídico, requiere de un espacio geográfico, esto es un territorio.

Desde el punto de vista objetivo el municipio es un todo y no puede distinguirse alguna de sus partes para hablar de él.

III. EL MUNICIPIO COMO REALIDAD JURÍDICA

El municipio desde este punto de vista se ubica dentro del mundo subjetivo del deber ser, en este sentido es la organización, la estructura, el orden jurídico que le es dado a la población local para que pueda autogobernarse, satisfacer sus necesidades, desarrollarse y alcanzar sus fines.
En algunos países como Francia, el municipio es una forma de organizar la administración pública, una descentralización por región.

En México, el municipio de acuerdo a lo que dispone el artículo 115 constitucional, es una forma jurídica de organizar política, administrativa y territorialmente a las entidades federativas.

Desde el punto de vista jurídico hay dos posibilidades de concebir al municipio como objeto de derecho y como sujeto de derecho.

IV. EL MUNICIPIO COMO OBJETO DE DERECHO

El municipio plasmado como imperativo de organización política, administrativa y territorial de las entidades federativas, es una institución que podemos analizar como objeto de derechos y obligaciones, ya que produce efectos jurídicos, esto es, crea, modifica, transmite o extingue derechos y obligaciones.

Para que exista el objeto del derecho, se requiere que existan sujetos que se puedan relacionar con motivo del objeto, además que exista orden jurídico que regule las relaciones jurídicas de estos sujetos.

OBJETO: Entendemos como tal, a la obligación que nos constriñe a dar, hacer o prestar algo, o bien, al derecho que nos corresponde de que otros nos den, hagan o nos presten algo.

SUJETOS: Lo son la federación, las Entidades federativas y los vecinos.

ORDEN JURÍDICO: Está integrado por la constitución federal, las constituciones locales y las leyes federales y locales relativas al municipio.

Así tenemos que la federación puede invocar y hacer valer como objeto de su derecho el que una entidad federativa cumpla con su obligación de organizar política, administrativa y territorialmente, conforme a la única alternativa que le concede la constitución, esto es, en forma de municipio o viceversa, la entidad federativa puede hacer valer ese derecho en los casos que se le pretenda limitar.

V. EL MUNICIPIO COMO SUJETO DE SU DERECHO

El ser sujeto de derecho no es una característica material, sino una cualidad jurídica, una característica otorgada por el derecho que implica la capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones.
Todo ser susceptible de derechos y obligaciones, tiene personalidad y esta puede corresponder tanto a personas físicas como a personas morales.

Acosta Romero, sustituye con acierto la denominación de personas morales por la de personas jurídicas colectivas.

La constitución en su artículo 115 fracción II da al municipio personalidad jurídica, es decir, le otorga aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones.

El municipio es una persona jurídica de Derecho público que regula su estructura y funcionamiento por lo dispuesto en la constitución política federal, la constitución política local que corresponde, así como la ley orgánica municipal de la entidad respectiva y las leyes locales que le sean aplicables.

El municipio como persona jurídica colectiva de derecho público, tiene los mismos atributos de este tipo de personas.

Según Acosta Romero sus características son las siguientes.

La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad: En el caso del municipio el grupo lo integra una asociación de vecindad, misma que tiene unidad, es permanente y tiene voluntad.

Denominación o nombre: El municipio tiene el nombre que le permite identificarse y distinguirse de las demás personas y lo usa en todos sus documentos oficiales.

Ámbito geográfico y domicilio: El municipio ejercita sus atribuciones en su territorio, el cual está determinado por la ley, además cuenta con un domicilio legal que es la sede donde se ubican sus órganos de representación.

Elemento patrimonial: El municipio cuenta con lo que se llama Hacienda Municipal. Que es el conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.

Régimen jurídico propio: El municipio cuenta con el suyo y está constituido por la constitución política federal, la de la entidad federativa a la que préstense y las leyes que de ellas emanen, entre otras la Ley Orgánica municipal y las leyes de carácter fiscal, los bandos y reglamentos expedidos por su Ayuntamiento.

Objeto: El municipio tiene su objeto bien precisado, servir de base a la división territorial y organización política y administrativa de los estados que integran la federación.

VI. IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO

Su importancia radica en que afronta tres dimensiones claves: a) reforma la estructura del Estado, introduciendo un nivel intermedio: el gobierno regional, dotado de autonomía política, económica y administrativa en el marco de la Constitución y la ley; b) abre oportunidades para emprender políticas de desarrollo regional que permitan un desarrollo equilibrado, armónico y sostenible; y, c) abre oportunidades para el fortalecimiento de la democracia por el carácter electivo de sus autoridades y por la introducción de mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión gubernamental (9). Todo municipio, como todo Estado, cuenta con una población, un territorio, y una autoridad común a todos sus habitantes. De estos tres elementos, el que mejor define al municipio, es el de su población, que se caracteriza por su mayor densidad y por las necesarias relaciones de vecindad que crea entre sus habitantes. Sin la existencia de lo vecinal, no se comprende al municipio (10). Ni mucho menos puede haber Estado, si es que primeramente no existiesen los municipios; es decir, que los municipios en su conjunto forman al Estado.

El Municipio es importante porque permite a la población fiscalizar y controlar el desenvolvimiento económico y administrativo del Estado,

ayudando a que las zonas más alejadas del país se desarrollen, al mismo ritmo que las ciudades más cercanas a la capital de la República. Su importancia es tan connotada para un país, que se puede decir, también, que es el generador de los servicios públicos; que se manifiesta a través de una organización investida de poder, un cuerpo legal y un conjunto de acciones llevadas al cabo, hacia una colectividad de seres humanos, dentro de un espacio geográfico determinado en la perspectiva del logro de objetivos sociales (11).

El municipio en su contexto político y socio económico ha establecido como característica la municipalización, hecho que data de hace varios siglos atrás, como lo afirma José Vásquez Campos en su libro Derecho Municipal, cuando afirma la municipalización se inició en Europa a mediados del siglo XIX. La ciudad de Manchester se hizo cargo en 1843 del alumbrado a gas y del establecimiento de aguas en 1847; Liverpool en 1848 y Leeds en 1852. En Italia en 1903, se dictó una ley sobre municipalización, que fue reemplazada por la de 15 de octubre de 1925. En tal sentido, son casi tres siglos en las que los pueblos, las ciudades y las grandes urbes, se administra a través del municipio.

VII. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO

Se podría decir que sin estos elementos; no existiría el municipio. En consecuencia, es de vital importancia, que se conozcan los elementos que conforman el municipio y definirlos adecuadamente, en tanto son partes constitutivas. Estos elementos esenciales son: población, territorio, autoridad común, y; organización. En cambio, para José P. Vásquez Campos en su libro Derecho Municipal (Pág. 16), señala que del mismo modo que el Estado, el municipio así entendido comprende tres elementos: la población; el territorio y el gobierno.

7.1 POBLACIÓN.- No viene ser más que las personas que habitan en la circunscripción de un Municipio. Conforme a las ideas doctrinales es la facultad del hombre de accionar o afectar un lugar para poblarlo, ya sea por fines prácticos o por fines comunes, con el objeto de convivir en armonía social.
Comprende pues a la población ser la característica fundamental del municipio, ya que caracteriza por su mayor densidad y por las relaciones de vecindad el eje fundamental del gobierno local. Es preciso señalar que todo municipio, como todo Estado, cuenta con una población, sin esta característica fundamental, no podría existir ninguna delimitación territorial definido como Estado o Municipio. Sin la existencia de lo vecinal, no se comprende al Municipio, por lo que la población está constituida por un conjunto de personas heterogéneas: económica y socialmente; pero que los une un mismo idioma, una misma religión, una misma actividad económica, entre otros aspectos sociológicos casi homogéneos, pero

lógicamente con las salvedades correspondientes a un país democrático como es el Perú, donde existe diversas libertades, como la de idioma, de religión, etc.

Para Teresita Rendón Huerta Barrera: El concepto de población no atiende a factores cualitativos que marquen diferencias en cuanto a raza, estatura, color, grado de instrucción, etcétera, sino al aspecto cuantitativo, o sea, el número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden y, en general, la defensa de los intereses colectivos. (12)

7.2 EL TERRITORIO.- Sin territorio no puede existir o no puede establecerse físicamente al Municipio. Es por ello que existe absoluta coincidencia, entre todos los aportes doctrinarios, en considerar al Municipio como entidad territorial. Ese territorio se caracteriza habitualmente por su escaso tamaño, ámbito territorial reducido, aunque no deba esto tomarse en términos absolutos, pues la creciente urbanización del mundo contemporáneo está produciendo conglomerados humanos que hace sólo un siglo hubieran sido considerados monstruosos, a tal punto que ya no son cientos o miles los que ocupan un municipio, sino más bien millones de personas, ocupando superficies cada vez más extendidas.

En el Perú existen municipios que por su naturaleza territorial se les denomina metropolitanos, teniendo como ejemplo al municipio que lo constituye la ciudad de Lima, con más de siete millones de habitantes. Mientras que otros municipios denominados Provinciales o Distritales, tienen en su territorio algunos cientos a miles de habitantes, siendo considerados pequeños o medianos municipios conforme al nivel territorial que ocupan en el Perú.

Pero doctrinariamente se ha escrito mucho respecto a la definición del territorio municipal, por tal motivo consideramos al territorio municipal como el ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal. En consecuencia al igual que el del estado debe ser propio y exclusivo, el territorio del municipio, no puede compartir su dominio con otro u otros municipios, pero eso no restringe el hecho de que forma parte del territorio estatal, por ser el municipio la base de la división territorial del estado; sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir un pueblo, una sociedad, una empresa o club, mas no un municipio o un estado.

7.3 AUTORIDAD COMÚN.- Es importante señalar que el municipio debe además contar con una autoridad común a todos sus habitantes, cuyo fin sea la satisfacción de las necesidades de la población que puedan ser satisfechas, por sus propios medios, sin necesitar la ayuda de otros organismos estatales. (13) La autoridad común en el tema de los municipios

en el Perú esta personificado en el Alcalde, quien es el que maneja las riendas de su comunidad, acompañado de un conjunto de personas que se les denominan Regidores, cuyas funciones están la de fiscalizar, controlar, constatar, verificar, denunciar entre otros aspectos, la labor del Alcalde.

La autoridad común para el municipio deberá estar investida del poder municipal, que no es otra cosa que la potestad jurídica que tiene el Alcalde de poder gobernar y poder ejecutar las órdenes necesarias para poner en marcha y realizar las obras propuestas en su plan de gobierno municipal. “Para Raúl Ferrero Rebagliati el poder es inherente a la naturaleza humana y el Estado, es un primer aspecto, es institucionalización del poder. El Poder es la energía organizadora de la vida social. Hauriou citado por Raúl Ferrero lo define como “una energía de la voluntad” que asume el gobierno, gracias a su superioridad, para asegurar el orden y crear el derecho. Ello significa que la aptitud y el gusto del poder son cualidades naturales del espíritu, al menos para ciertas personas dotadas de ascendiente (Teoría del Estado, Raúl Ferrero Rebagliati). (14)

7.4 ORGANIZACIÓN.- Se constituye el municipio a través de una organización establecida por ley, en ese sentido esta organización denominada municipio, lo conforman el alcalde, los regidores, los funcionarios públicos y los servidores públicos municipales.

La organización municipal, está concebida como aquella que flanquea la administración moderna. En tal sentido es la función de la organización el hecho de que la teoría moderna conciba que la organización sea algo más que una estructura formal, no reduce necesariamente la importancia de esta estructura. Por ejemplo, la estructura aún sirve para dividir y agrupar estas actividades en puestos que se van a convertir en obligaciones, responsabilidades y autoridad de las personas que ocupen cada puesto. Además, la responsabilidad y autoridad específicas serán afectadas por el tipo de estructura en la cual se hayan organizado los puestos y por las ubicaciones y relaciones de tales puestos en la estructura. (15)

La organización municipal va de la mano de la creación de funciones, puestos, responsabilidades, entre otros aspectos de la administración, en tanto toda persona que trabaja para el municipio deberá tener claro cuál es su puesto, que funciones deberá cumplir, bajo quién estará supervisado, que tiempo y horario deberá permanecer en su centro de trabajo, es decir tener claro todas estas premisas mencionadas. El problema radica muchas veces en que no existen reglamentos internos en muchos municipios, que permitan prever cuales son las funciones de cada servidor y/o funcionario dentro de cada estamento municipal, esto debido a la inestabilidad laboral imperante, en tanto que cada cuatro años se eligen nuevas autoridades ediles, muchos de estos cambian al personal en los municipios.

Lógicamente que hay personas que ya han sido nombradas para algunos puestos de trabajo, pero no es así para la totalidad de los trabajadores municipales. A tal punto que los servidores y los funcionarios municipales, pueden ser elegidos por concurso público o por confianza, dependiendo de las necesidades propias del municipio, y de los requerimientos laborales de las autoridades ediles electas.

CAPITULO TERCERO
LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL MUNICIPIO PERUANO

I. DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO

El Perú en su proceso inagotable de programas gubernamentales de descentralización. Por lo irónico que parezca ha venido descentralizándose constantemente y por años al Perú, promovido esencialmente por la clase política errante, cambiante, desordenada, hacia espaldas de la realidad geográfica, social, económica del Perú, con políticos movidos por sus intereses personales, y por la poca difusión e importancia, que le otorgan los ciudadanos al tema de la descentralización. El Estado, la población y la sociedad civil organizada, deben unir esfuerzos, proponer ideas, debatir punto por punto los temas referentes a la descentralización, deben por decirlo comúnmente; ser los motores que generen una verdadera descentralización en el Perú.

Podríamos afirmar que lo único rescatable en la historia de la descentralización en el Perú, es la municipalización del Estado Peruano; en tanto lo heredamos de los españoles de la colonia, que fueron los creadores e impulsadores de los ayuntamientos y cabildos. Así mismo, se define municipio recién a partir de los inicios del siglo XX. En tal sentido, Jorge Arévalo Acha en su libro un municipio rural, señala que los gobiernos locales tuvieron que pasar por tres etapas muy marcadas:

En la primera, la gestión en los concejos dependía estrictamente de las haciendas. Hasta fines de la década del 60, la prosperidad de los terratenientes, provenía no sólo del dominio que ejercían sobre la tierra y los turnos de agua, sino también del control político que poseían sobre los gobiernos locales. Por eso, difícilmente los propietarios de las haciendas se dejaban disputar el gobierno local.

La segunda etapa, entre 1970 y 1980, con la Reforma Agraria, comprendió un vacío de poder local, anteriormente ocupado por los hacendados debido ala restricción que sufrieron elementales instituciones democráticas, como el derecho al voto y el parlamento. Ayudó ese vació de poder el tránsito hacia la consolidación de una nueva estructura productiva en reemplazo de la hacienda.

Durante esta etapa la reforma agraria fue creando nuevas condiciones, que estimularon la vida política en cooperativas agrarias y comunidades campesinas. Pero durante este proceso el gobierno local en las áreas rurales quedó relativamente rezagado en la dinámica política local. Alcaldes nombrados desde Lima, respondieron más bien al manejo del Gobierno Central, y difícilmente se identificaban con las perspectivas y los problemas campesinos.

La tercera etapa, se inicia en 1981 luego de la primera elección de alcaldes y regidores con el marco constitucional vigente. Hoy, sin haciendas, el espacio político local es otro, tal vez aún muy imperfecto, pero con un caudal electoral que brota del pueblo como plantitas en la tierra después de la lluvia. Si bien, la población rural abre mecanismos de participación a fin de buscar soluciones, aún no encuentra –del todo- el nexo con el Gobierno Local (16).

Para descentralizar al municipio es importante encaminar toda una política de desarrollo sostenible, donde los gobiernos nacional y regional, doten de los recursos esenciales para que los municipios cumplan con sus objetivos y planes de gobierno. No sólo ello, es importante que los que han sido elegidos como alcalde y como regidores, conozcan que es la descentralización, que requisitos deben de existir para que se dé una verdadera y eficiente descentralización, cuál vendría a ser el procedimiento descentralizador municipal, y en qué tiempo se puede llevar a cabo la política descentralizadora.

Es así que en un principio cabe mencionar lo señalado por Luís Chirinos cuando define que la Descentralización en ese sentido, no es sólo un proceso de reingeniería del aparato del Estado, sino un Proceso Político en el que participan diversos actores: el Gobierno Nacional, el Congreso, Gobiernos Sub Nacionales, Partidos Políticos y Sociedad Civil. Se trata, pues, de una responsabilidad compartida (17).

II. DESCENTRALIZAR NO ES AISLAR

Mucho se podría hablar sobre la descentralización, pero es de todos conocido que muchos de los pueblos altos andinos y de la selva peruana, se encuentran completamente aislados y olvidados a su suerte. Entonces la nueva ley orgánica de municipalidades –Ley 27972; que mejoría a traído para la Nación Peruana. Y el hecho de descentralizar al país se está consumando o es sólo una utopía de mal gusto. Una estructura descentralizada de gobierno es un proceso político que debe tener un sustento técnico y un sistema de competencias descentralizada que le permita, dada la naturaleza de sus instituciones y su cultura política, llevar a cabo sus actividades de servicio a la comunidad de manera amplia, eficiente, óptima y participativa (18), donde los actores municipales se

conjuguen, tanto la población y los servidores municipales, para impulsar hacia el desarrollo a sus respectivos pueblos.

Es un problema latente lo que viven muchos municipios a nivel nacional. Muchos de ellos son pertenecientes a pequeñas comunidades ubicadas en las serranías, a alturas de la cordillera inhóspitas, donde ni tan siquiera existen carreteras asfaltadas, sólo trochas para llegar a estos lugares. De igual modo que decir de nuestra selva amazónica, en estos lugares de igual modo existen infinidad de municipios, entre provinciales y distritales; lugares donde solamente se puede llegar a través de vías fluviales por los ríos. Es por estas razones, que es importante que en nuestro país exista una verdadera política descentralizadora, porque muchas veces se manejan los recursos económicos del Estado por color político y partidario, y no basado única y exclusivamente en la comunión de las necesidades de nuestra población abandonadas a su suerte, que por desgracia o suerte, por falta de dinero, por falta de educación, porque han heredado algún terreno de sus ancestros, porqué tienen que trabajar la tierra para sobrevivir; habitan en estos lugares tan alejados. No podemos continuar manteniendo nuestro país fragmentado, donde las grandes ciudades y urbes, muchas de ellas en la costa peruana, con todos los beneficios como son carreteras asfaltadas, líneas férreas, líneas de teléfono, interconectadas por Internet y aeropuertos; sean las únicas beneficiarias de la descentralización.

Mientras que los pueblos pequeños, municipios distritales y provinciales de la sierra y la selva, sigan siendo marginados, sin que puedan alcanzar la modernidad, y todos estos beneficios que de igual modo necesitan sus pobladores.

III. MUNICIPIO EN LA DESCENTRALIZACIÓN NACIONAL

El Perú como nación está sometido a un régimen de gobierno unitario, y a una política descentralizada de las diversas regiones que en conjunto forman al país. Actualmente (Castro Pozo Díaz & Delgado Silva, 1989) la nueva Constitución no sólo modificó conceptos. Reflejó parcialmente un movimiento social gestado en torno a uno de los problemas básicos del País: el centralismo. El centralismo es el meollo del desarrollo de algunas regiones y el subdesarrollo y abandono de otras regiones.

Existen por consiguiente dos formas permanentes de centralismo, el primero denominado centralismo del País, y el segundo el centralismo de la Región. Que queremos decir con ello, solamente que el Perú en su conjunto, depende única y exclusivamente para su desarrollo integral de la Capital de la República, centralizada en la ciudad de Lima, es decir que si Lima estornuda, el País se Agripa. Todos los poderes del Estado se encuentran en la ciudad de Lima. Todos los ingresos estatales de los tributos se distribuyen desde Lima. Todo el comercio necesariamente pasa

por Lima, en tanto que acá se encuentran el aeropuerto y el puerto más importantes del Perú. Todo el manejo político, económico, cultural y social se encuentra en la Capital de la República, Lima. A este centralismo macro, es que le hemos denominado "Centralismo del País". El otro también denominado centralismo micro, es el que se le conoce como: "Centralismo de la Región". Que al igual que el primero hace que cada región tenga una capital, y por consiguiente se centralice en esa ciudad todo el manejo político, económico, cultural y social de la región.

Los pueblos del interior (Castro Pozo Díaz & Delgado Silva, 1989), reivindicando demandas regionales, cuestionaron el modelo de desarrollo desigual que concentraba recursos, tomad de decisiones y acceso a la educación y la cultura en la capital de la República, en detrimento y perjuicio de las provincias. La Carta incorporó estas exigencias que cobraron extraordinario auge hacia fines de la década del 70, justo en circunstancias en que la Asamblea Constituyente debatía y aprobaba su texto. Este mismo hecho se ha mantenido en la Constitución Política del Perú de 1993, donde por obvias razones y por la exigencia de la población, se mantiene una política descentralizadora del país.

Estos avances no necesariamente son los más idóneos y reales en la busca de la descentralización, ya que nadie (Pollarolo, 1994) duda que el Perú como todos los países de la región, cualquiera que sea su sistema de gobierno, tiene una tradición centralista. Esto debido a que hemos desarrollado una coraza y un miedo a la descentralización, que viene desde los antiguos políticos de antaño, los nuevos gobernantes de turno, que no quieren perder "autoridad", y por consiguiente no quieren perder el manejo unitario del Estado. En otras palabras, no quieren compartir con nadie el poder de manejar las riendas del País. En nuestro (Castro Pozo Díaz & Delgado Silva, 1989) país permanece aún el centralismo, la planificación sólo es sectorial y el caos se agrava porque las competencias de un sinnúmero de entidades públicas se superponen y cada una de ellas realiza sus propias inversiones. Si bien la planificación y el acondicionamiento territorial a cargo de los gobiernos locales constituye una respuesta descentralizadora, el ejercicio de esta función exige que las competencias locales sean respetadas; este es punto medular que debe resolverse a favor de los municipios.

CAPITULO CUARTO
EL MUNICIPIO EN EL TIEMPO

I. HISTORIA DEL MUNICIPIO

El Municipio aparece en la historia de la humanidad como una necesidad indispensable, para nivelar y organizar la convivencia social humana. Esto debido a que creando núcleos sociales denominados municipios, los recursos económicos, políticos, sociales, de infraestructura, entre otros; se

canaliza y reparten ordenadamente, previa fiscalización. Esto lógicamente considerando, que estos núcleos sociales, están sujetos a prerrogativas desde la óptica del poder municipal. No sólo ello, sino que muchos estudiosos del tema municipal sostienen diversas fuentes como las causantes de la creación de los municipios, es así que “otra tesis, explica que, con el acrecentamiento de la población de la tribu, se presentó la necesidad de distribuir el trabajo y de organizar a la sociedad para su mejor defensa y beneficio, siendo necesario encargar de la dirección al de más experiencia, que fue designado entre los más ancianos de la tribu con el nombre de “patriarca”. Esta fue la primera forma de gobierno comunal” (19).

En tal sentido es importante conocer la evolución histórica del municipio, porque nos permite primero despejar la interrogante de saber por qué el hombre es social, segundo porqué el hombre se une y crea una ciudad, un pueblo, una nación; tercero cómo esta ciudad conformado por un conjunto de familias – individuos se transforma en municipio, y; cuarto, cómo el municipio se transforma en la célula principal, el núcleo que crea una nación. En tal sentido se podría señalar que no existe nación, no existe Estado, si en sus partes que lo integran no existe el municipio. En la época romana, la ciudad principal y libre que se regía por sus propias leyes; cuyos vecinos podían obtener y gozar de los derechos y privilegios de la misma Roma. En la actualidad, la primera y menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por las autoridades (o ayuntamiento) y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural, con algunos núcleos poblados o casas dispersas. En las grandes urbes, no existe descampado; en ciertas regiones poco hospitalarias, no hay verdadero centro edificado. El ayuntamiento, compuesto por el alcalde y los concejales; en otros sitios o épocas llamados corregidor o intendente, y regidores o ediles. El término jurisdiccional que comprende el municipio o que administra su ayuntamiento.

En efecto, comenta Toribio Alayza Paz Soldán que “cuando la Nación se organiza para desenvolver sus actividades, cuando se canaliza por medio de reglas estables y de órganos dirigentes constituidos previamente, señalando la función de éstos y determinando también de manera estable las facultades, derechos y las prohibiciones que se impone a los miembros del grupo social, ha nacido el Estado, esto es, una entidad jurídica y obliga a hacer vida jurídica a los miembros de la Nación” (20). En consecuencia, de igual manera el municipio se organiza, se desenvuelve, se sustenta en reglas estables, y está dirigida por diversos órganos diligénciales, que se conforman por sus respectivas autoridades ediles, encabezados por uno sólo, el Alcalde.

Por todo ello, es indispensable enfocar al municipio en la historia, en tal sentido esta institución como creación humana tuvo sus primeros inicios para muchos estudiosos en Grecia, pero otros en cambio, señalan que sus

primeros pasos de creación lo encontramos recién en la edad del Imperio Romano. Así que señalaremos para enfocarnos en el tema histórico en etapas, la primera la etapa de las antiguas civilizaciones, la segunda la etapa del renacimiento y como tercera la etapa moderna.

II. EL MUNICIPIO EN LAS ANTIGUAS CIVILIZACIONES

2.1 EL MUNICIPIO EN GRECIA.- Muchos autores señalan que el municipio se creó antes aún que la época griega, es así que configuran la idea del Municipio Primitivo. Para Moisés Ochoa Campos “hablamos del municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias. Generalmente, acontece en el estadio del clan totémico en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad. Como casos de organización local fincada en clanes, tenemos el calpulli azteca, el uji japonés y el mishpacha del antiguo Israel” (21).

En la antigua Grecia al principio se encontraban fusionados Estado y Municipio, de tal manera que durante un buen tiempo no podemos hablar de niveles de gobierno diferentes y las pequeñas ciudades de entonces eran tanto un Estado como un Municipio, siendo esto explicable por el escaso ámbito territorial dentro del cual y por esos tiempos, 600 años A.C. se ejercitaba el instrumento de gobierno (22). Pero por la distancia entre estos Municipios considerados Estados, hacían que constantemente existan conflictos bélicos, todos por mantener y/o acrecentar el poder de sus soberanos, ya sea instaurando nuevos tributos, apropiándose de esclavos, o haciendo expropiar para ellos, grandes extensiones de terrenos, lo mismo que generaba envidia entre los monarcas, y así se iniciaban años de guerra; esto se tradujo con el tiempo, de los gobernantes se decidieran mejor unirse, ya cansados de tanta tragedia, y crearan una sola nación que en la actualidad es la Nación Griega.

Esto de crear Ciudad-Estado en la época Griega, ha generado muchas controversias en los estudiosos especializados en temas municipales, porque no se puede determinar claramente si es que en la época griega se conoció la figura jurídica del municipio y cual fue verdaderamente su sentido jurídico, o en su defecto cual fue primero el Estado o el Municipio. Kelsen expresa este concepto con claridad meridiana: Si la comunidad parcial hoy existente como Municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio, es decir, el Municipio habría sido Estado. Por este motivo, las Ciudades–Estados que florecieron en la Grecia clásica y en la Europa del Renacimiento, no son municipios, aunque contengan materia municipal (23).

En conclusión podríamos decir que lo que apareció en la Grecia antigua no tiene nada que ver con la creación del Municipio, así como lo conocemos hoy en día, pero si podríamos señalar que el municipio como tal, pertenece

al Estado. Y en la época griega fue el propio Municipio-Estado, que están plenamente unidos en un solo órgano, que condujo por mucho tiempo a los hombres griegos. Pero cabe recalcar también que la nota esencial de la Ciudad-Estado de Grecia, es que en ella no hubo una diferencia precisa entre lo que hoy se denomina lo político (perteneciente al Estado) y lo municipal. La organización griega más parecida al municipio fue la llamada “demos”, especie de ayuntamiento dirigido por un funcionario denominado “demarca” y por una asamblea deliberante formada por todos los ciudadanos. Cada “demo” formulaba y aprobaba su presupuesto, tenía dominio sobre sus bienes y celebraba sus fiestas (24).

2.2 EL MUNICIPIO EN ROMA.- Durante la época romana, se llevó a cabo un conjunto de conquistas territoriales, que hicieron que Roma se volviera un Imperio. Por todo el continente Europeo, desde lo que hoy es España hasta Turquía, el Norte de África, parte de Asia y del medio oriente, las legiones romanas anexaban nuevos territorios, nuevas riquezas, nuevos esclavos; por lo que se les hizo indispensable crear una forma de gobernar todo este vasto territorio. Para José María Blázquez Martínez en su monografía denominada el Municipio romano en España; señala que una de las grandes creaciones de Roma que extendió por todo el Imperio, fue el municipio, que se generalizó por Italia después de la Guerra Social (89 A.C.). Desde ese momento de su aparición se contrapuso la colonia al municipio. La diferencia fundamental entre municipio y colonia estribaba en que el primero era una agrupación de ciudadanos, ya fueran latinos o romanos, que estaban vinculados por la común participación en los cargos públicos, que decidían cuantas actuaciones precisase la orbe, empezando por la construcción de las murallas. La colonia no era una agrupación que existía de antemano, sino el resultado de un acto fundacional emitido por Roma, sobre un territorio, que se destinaba a ser cultivado. Por eso, está confirmado de que en nuestro mundo occidental, el municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma. Las ciudades conquistadas se incorporaban al Estado romano, pero sus habitantes carecían de derechos políticos, (civitas sine sufragio), aunque debían pagar un tributo que recibía el nombre de municipia, de manus (carga). La ciudad constituía un municipium, que era un sujeto de derecho privado, origen de la persona jurídica, con facultad de adquirir bienes y contraer obligaciones (25).

Era definido como municipio antiguo, en la época romana, la ciudad principal y libre que se regía por sus propias leyes; cuyos vecinos podían obtener y gozar de los derechos y privilegios de la misma Roma (26). No obstante ello, se puede considerar además que antiguamente en Roma había surgido el Municipio con las siguientes características: 1) Una personalidad propia, la Cívitas, pero sujeta al Imperium; 2) Un núcleo en relación con ese poder dominador –Imperium- que luego ha pasado a ser, dentro su calidad de poder soberano, el Estado Nacional; 3) Asentado en un territorio determinado; 4) Manifestación de la voluntad popular en una

asamblea general; 5) Un cuerpo deliberante –curia- con sus magistrados; 6) Un culto común (27).

No obstante ello, en la época romana existieron grandes filósofos que aportaron con sus ideas a desarrollar las leyes romanas y forjar una convivencia vecinal adecuada al desarrollo personal y social en los municipios.

Por tal motivo es importante acotar el aporte que realiza un gran pensador y filósofo de la época; Cicerón.

Para este pensador el municipio era en Roma [una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana]. Su implicación jurídico-política, como puede advertirse, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra, que proviene de la conjunción munus –oficio- y capere –tomar-. Conforme al concepto romano de municipio, este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando, sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales (28).

Hay que destacar por su trascendencia, el valioso e importante aporte de Roma al mundo referente al régimen municipal y al término o denominación de municipal y al término o denominación de Municipio que viene de municipium. Dentro del proceso de la evolución histórica del Municipio, se ha fijado el año 387 A.C. y a la ciudad de Tusculum, Roma, como el periodo y el lugar donde surge el Municipio como organización político-administrativo y como nivel diferenciado de gobierno (29).

2.3 EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.- España, siendo un país de un arraigo cultural muy rico y diverso, complementado con un conjunto de culturas, desde épocas muy remotas conoció la figura jurídica del municipio. Para José María Blázquez Martínez en su monografía denominada el Municipio romano en España; señala que el municipio gozaba de autonomía y mantenía tradiciones culturales y jurídicas propias, mientras la colonia era una reproducción en pequeño de Roma, y semillero de las élites militares. En los municipios no necesariamente se daban el asentamiento de veteranos militares, ni la distribución de tierras, ni la generalización del urbanismo. No quedaron claras las diferencias entre colonias y municipios en el plano jurídico-institucional, y ambos tenían muchos puntos comunes en su funcionamiento. Como bien señala Víctor Godos Rázuri, en su disertación sobre el Derecho Municipal, la península Ibérica fue conquistada e invadida sucesivamente, entre los siglos II A.C. y mediados del siglo XV de nuestra era, por los romanos, visigodos y los árabes, aportando cada uno de estos pueblos instituciones de carácter municipal,

unos más que otros, llegando a unos casos a conservarse y en otros a fusionarse con el sólido régimen municipal existente por entonces en España. (…) La palabra Alcalde es de origen árabe, viene de Al-gadi que significa Juez o Alcalde. Además del antiguo alcalde pedáneo, existió también es este periodo de la dominación árabe el Alcalde de barrio, palabra ésta que deriva del vocablo árabe barr que significa tierra, campo, afueras; de aquí que los barrios primitivos eran sinónimos de los arrabales o extremos de una población (30).

En España, en el período de la Reconquista, se vigoriza el municipio, cuya autonomía es reconocida por los llamados “Fueros” y las “Cartas pueblas”. La facultades otorgadas a las ciudades eran de orden urbanístico, administrativo, económico o militar, y tenían la forma de contratos colectivo sobre ocupación de zona determinada. Según Juan Helvia los cabildos eran formados por Regidores, presididos por el Corregidor que carecía de voto de acuerdo a la nueva Recopilación; en calidad de representantes del poder real, tenían a su cargo funciones de justicia y servicios vecinales (31).

2.4 EL MUNICIPIO EN LA ÉPOCA CONTEMPORANEA.- Como hemos visto con el recurrir del tiempo el municipio, como todo hecho y creación humana ha ido evolucionando, de modo que se puede señalar que es en la actualidad, la primera y menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por las autoridades (o ayuntamiento) y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural, con algunos núcleos poblados o casas dispersas. En las grandes urbes, no existe descampado; en ciertas regiones poco hospitalarias, no hay verdadero centro edificado. El ayuntamiento, compuesto por el alcalde y los concejales; en otros sitios o épocas llamados corregidor o intendente, y regidores o ediles. El término jurisdiccional que comprende el municipio o que administra su ayuntamiento (32).

El Municipio como célula básica del Estado cumplirá su rol si garantiza la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural de la ciudad, permitiendo su actuación cerca de los poderes públicos en la solución de los problemas de interés local y sectorial, o permitiendo la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones (33). Por ello, para nosotros el Municipio es una forma sociopolítica. Es por excelencia, la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria (34).

Es desde la Constitución de 1979, que en el Perú se comenzó a normar sobre la competencia de las municipalidades para planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar planes y proyectos (35). En la actualidad se han escrito diversos conceptos doctrinales, que aportan sobre el conocimiento del municipio, pero es la Enciclopedia Jurídica Omeba, la que conceptualiza al municipio desde nuestro punto de vista de la mejor

manera. Para esta Enciclopedia Jurídica, el municipio es, jurídicamente, una persona de Derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional (36); que por su tamaño geográfico estos son superiores al del municipio. Ya por el siglo pasado Azcárate, señalaba en 1891, que los municipios no son asociaciones que surgen al conjuro de los individuos o de los gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias, cuya existencia tienen que reconocer gobiernos e individuos (37), es así que los Estados deberán reconocer no sólo la existencia del municipio, sino que en la actualidad el Estado Peruano deberá otorgarles los medios técnicos, económicos y administrativos, para que cumplan a cabalidad sus funciones como entes ediles. Cabe señalar asimismo que las funciones de los gobiernos locales, (…) abarcan asuntos sobre vivienda, servicios, equipamientos, calidad de vida, transportes, educación, etc (Castro Pozo Díaz & Delgado Silva, 1989).

III. ORIGEN DEL MUNICIPIO

Los estudiosos establecen que sólo existen 02 corrientes o modelos teóricos que sustentan el origen del municipio, estos son: El modelo *clásico-aristotélico* y el modelo *contractualista* o *ius-naturalista.*

3.1 EL MODELO CLÁSICO-ARISTOTÉLICO.- El modelo clásico parte de una concepción histórico-sociológica del estado, cuyo origen se ubica en la polis o ciudad, a partir de la cual en una suerte de evolución natural se va pasando por diferentes etapas -de las más primitivas a las más evolucionadas- hasta llegar a la sociedad más perfecta que es el estado. La familia es presentada como la primera forma de sociedad natural, como la célula básica del estado, y los individuos aparecen -desde el origen- integrados en sociedad a través de lazos orgánicos. Esta concepción plantea como fundamento del poder político el derecho natural. El estado sería la desembocadura natural y -en consecuencia- *necesaria* de la asociación de familias, aldeas y ciudades. De manera que el principio de legitimación de la sociedad política es el estado de necesidad o la misma naturaleza social del hombre (38).

3.2 EL MODELO CONTRACTUALISTA O IUS-NATURALISTA.- Esta escuela gozó de gran predicamento en nuestro continente como consecuencia de la difusión de la obra de Tocqueville, la democracia en América, donde se decía al estudiar las instituciones municipales de Norteamérica a principios del siglo pasado: Esta (la comuna) es la única asociación que existe también en la naturaleza, que donde quiera que se encuentren hombres reunidos se forma por sí misma una comuna”, y agregaba, condensando el concepto: El hombre forma los reinos y establece las repúblicas; la comuna parece surgir de Dios (39).

El modelo ius-naturalista -cuyo primer exponente es Hobbes en el siglo XVII- intenta romper con el modelo clásico vigente durante toda la edad media, dando lugar a una nueva teoría del estado en la que se inscriben diferentes pensadores de las más variadas ideologías. Así Hobbes inicia la reformulación de dicho modelo desde una perspectiva netamente conservadora, posteriormente Locke lo retoma representando a uno de los principales exponentes del liberalismo político y más tarde Rousseau desde una óptica que algunos autores denominan democrática o revolucionaria.

El principio de unificación de pensadores tan diversos radica en la utilización de un método racional y demostrativo, y en la construcción de un modelo lógico en donde el origen del estado ya no es la familia ni la polis, sino un pacto concertado entre individuos libres e iguales. Esta concepción racionalista del origen del estado plantea que éste se funda en la concertación de un contrato, oponiéndose a un estado de naturaleza donde sólo se encuentran los individuos aislados con ciertos derechos innatos. Lo único natural son estos derechos individuales que, a través del contrato, el estado se compromete a garantizar y proteger. No existe ningún derecho natural que fundamente el origen del estado, sino que éste será un producto artificial, lógico y racional donde su principio de legitimidad radica en el consenso. Esta es una concepción esencialmente legalista que acompaña históricamente el nacimiento del estado moderno. El estado de derecho establece la supremacía de la ley por encima del derecho consuetudinario sustentado por el poder tradicional1 (40).

IV. NATURALEZA DEL MUNICIPIO

La naturaleza del municipio es el sustento en la que se cimienta el municipio, es la condición y especificación de la institución municipal. Es de suma importancia su implicancia no sólo por su interés teórico vale decir por la curiosidad intelectual que lleva a resolverlo, sino por la proyección práctica que deriva del tipo de solución que se adopte en orden a la estructura y a las actividades de las instituciones municipales (41). Cabe señalar además, que al hablar de la naturaleza del municipio, estamos hablando de diversas corrientes filosóficas y sociológicas que pretenden definirla de diversa forma, pero dentro de estas las más importantes son las denominadas escuelas, las mismas que son la Escuela Jusnaturalista y la Escuela Legalista.

4.1 ESCUELA JUSNATURALISTA.- Esta escuela se sustenta en la doctrina del derecho natural, por lo que tiene mayor tiempo como postulado en el occidente, siendo que los postulados vertebrales han sido sistematizados por Albi en estos tres: 1) el Municipio es una sociedad natural, anterior al Estado, que debe ser necesariamente reconocida por éste “donde quiera que exista”, 2) las relaciones de vecindad constituyen la base natural del Municipio y determinan la forma de convivencia social, 3) el carácter natural produce, como consecuencia indeclinable, que el grupo

social a que nos referimos posea una peculiar personalidad, una vida propia, un derecho natural al autogobierno, a la “autonomía”, en una esfera de la vida humana total4 (42).

4.2 ESCUELA LAGALISTA.- Esta escuela fue planteada por Kelsen, la misma que sostiene que el Municipio se halla subsumido dentro de la totalidad del orden jurídico y que no existe “sino en virtud de una delegación estatal (43).

Afirma el autor de “Teoría pura del derecho” que la doctrina dominante sobre la autonomía, separa dos órdenes distintos: la administración estatal y la administración autónoma, que es colocada al margen del estado (44).

V. AUTONOMIA MUNICIPAL

Este criterio de autonomía municipal es de suma importancia para la consecución exitosa de un gobierno municipal, acorde con los requerimientos sociales que solicitan los pueblos dentro de una Nación. Como ha de entenderse toda Nación tiene soberanía nacional, mientras que los municipios sólo tienen autonomía, por lo que es necesario definir que es Autonomía Municipal; precisamente para encuadrar dos temas que por su naturaleza son tan distintas en su aspecto doctrinal.

Se entiende que autonomía es aquella facultad que posee una población para dirigir sin tutelaje extraño los intereses específicos de su vida interna, que puede expresarse en la creación de instituciones políticas propias para los espacios donde conviven. Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Condición del individuo que de nadie depende bajo ciertos conceptos. Potestad que dentro del Estado pueden gozar los municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios1 (45). Así mismo, debemos aclarar que aquí estamos empleando el término autonomía para referirnos a independencia, a si forma o no parte de otras disciplinas, y de ninguna manera al concepto de autonomía como autorregulación o autogobierno (Velásquez Campos, 2007).

La doctrina ha determinado cuatro principios básicos que hacen a la autonomía municipal, ninguno de las cuales pueden ser suprimidos sin perjuicio de la integridad de dicho poder; estos son: a) elección de sus propias autoridades y potestad normativa para producir legislación municipal (autonomía política); b) organización de los servicios públicos locales y prestación de tales servicios (autonomía administrativa); c) creación de rentas e inversión de las mismas (autonomía financiera); y d) garantía de que sólo judicialmente podrán impugnarse las resoluciones y demás actos de sus autoridades realizadas en el ejercicio de sus funciones que a éstas le son propias (garantía judicial de la autonomía) (46).

Es importante determinar la existencia de estos requisitos esenciales para una verdadera autonomía municipal, no sin antes ser conscientes de que en nuestro país, donde las Capitales de las Regiones tienen arraigado el centralismo económico, esto ha generado mucha dependencia en los municipios Provinciales y Distritales. En tal sentido es necesario implementar una verdadera Autonomía Municipal, donde se señalen los lineamientos primarios de la Autonomía Política, Administrativa y, Financiera, que permita el desarrollo municipal, donde se garantice judicialmente esta autonomía.

Lógicamente, siempre se deberá considerar que la Autonomía Municipal, está sujeta a la supervisión permanente de la población, las entidades públicas supervisoras y la sociedad civil organizada, que para tal fin existen, como son: La Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Ministerio de Economía y Finanzas, y las ONG'S (Organismos no Gubernamentales de Desarrollo). En tal sentido y como una verdadera descentralización, la autonomía municipal cobra por así decirlo importancia indiscutible, en tanto se transforma en el motor que impulsa, la generación de desarrollo en los municipios provinciales y distritales más alejados del País.

Las Municipalidades en el Perú tienen tres autonomías específicas: Autonomía Económica, Autonomía Política y Autonomía Administrativa. Pero que entendemos por autonomía, según manifiesta el Diccionario Anaya de la Lengua es la capacidad para gobernarse por sí mismo; Independencia. Capacidad de una provincia o región para entender y manejar su sistema económico, político, administrativo, etc., sin injerencias del Poder Central (47).

La autonomía no es algo utópico, debe ser algo que por el bien de los municipios sea concreto, serio y veraz, a tal punto que los Gobiernos Locales cuenten con la autoridad moral de ser juzgados por sus ciudadanos en el momento de no cumplir con las promesas y las obras para las cuales fueron elegidas en las urnas. Lo que pasa actualmente es que los alcaldes que fracasan en sus gobiernos municipales, por causas exclusivas y únicas de ellos mismos, por su incompetencia, salen a señalar que no realizan las obras, que no cumplen con sus promesas, que no le pagan a sus servidores y funcionarios que los acompañan, por causas inherentes a que no cuentan con los recursos económicos para ejecutarlos, responsabilizando de estos hechos a los gobiernos regionales y al gobierno nacional.

En muchas ocasiones las autoridades ediles confunden autonomía con autoritarismo, esto debido a que muchos alcaldes y regidores elegidos para el cargo desconocen las normas que rigen el derecho municipal.

Por tal motivo se cometen exabruptos, ya sea en el gasto publico, en la contratación de personal, en la ejecución de obras, entre otros aspectos; todo ello por el tema de la Autonomía Municipal mal entendida.

Pero cabe señalar que la Constitución Política del Perú, establece que las municipalidades en el Perú tienen autonomía, lógicamente tomando en consideración que la mayoría de las Constituciones de los distintos Países, así como las Leyes Municipalidades o Leyes de Orgánicas de Municipalidades, consagran la autonomía municipal (48). Pero circunscriben esta autonomía a un control, que debería de haber dentro de las mismas municipalidades, con la finalidad de garantizar el buen uso de este Derecho Municipal, concretizándose con la creación de un Órgano de Control Interno, capaz de señalar los lineamientos del buen aprovechamiento de los recursos municipales en bien de la población.

Esta Autonomía Municipal siempre estará en función a los recursos técnicos o económicos con los que cuenten las municipales, en tal sentido debemos señalar que el tópico de los recursos municipales es de mayor importancia. Para que la autoridad local, que se califica de autónoma, con competencias reconocidas y funciones a cumplir, pueda efectivamente ejercer su gobierno y administración, es menester prever para ella y dotarla de recursos suficientes. En sentido amplio, los recursos constituyen medios adecuados para atender la organización y gestión a desarrollar. Pueden ser de índole natural, cultural, material, tecnológico, humano y financiero (49).

Pero es necesario precisar que existe divergente debate en torno a la autonomía municipal, que ahonda la discrepancia entre los diversos doctrinarios municipalistas. Esto debido a que son tres las corrientes que hacen mención a si existe o no la mencionada; Autonomía Municipal.

En tal sentido traemos respecto a la Autonomía Municipal, el aporte extraído del libro Derecho Municipal de José P. Vásquez Campos (Pág. 99 y ss.), cuando señala:

Autores que Niegan la Autonomía del Derecho Municipal:

Alcides Greca.- Municipalista argentino, sostiene que el derecho Municipal es una parte especializada del Derecho administrativo, pero con la característica que es un derecho “vivo” que actualiza el porvenir y que se acomoda a las variaciones en la técnica y a las nuevas exigencias del interés público1.

No obstante, que para el citado autor el Derecho Municipal no es autónomo, sin embargo admite, acertadamente, que es un derecho dinámico que se va adecuando a la realidad cambiante de la vida municipal y al interés general.

Rafael Bielsa.- Tratadista argentino, sostiene que el derecho Municipal “no trata de normas específicas que constituyen un derecho autónomo con caracteres propios o diferenciales, sino de principios generales, a lo sumo con modalidades determinadas por la aplicación especial a un organismo esencialmente administrativo, más bien autárquico, no siempre autónomo”2.

El referido tratadista es categórico en su posición al afirmar que no es una rama independiente con características propias sino de principios genéricos que se aplican a un ente administrativo, y por lo tanto no es una rama independiente, sino que es parte del Derecho Administrativo.

Efrén Córdova.- Municipalista portorriqueño, se inclina también por la no autonomía del Derecho Municipal, cuando afirma que esta disciplina jurídica ha sido hasta ahora una proyección sobre el gobierno de nivel local de principios y normas constitucionales, administrativas, fiscales, civiles, agregando que, sin embargo, tal vez por el auge de nuevos sistemas y prácticas de organización, el renacer en algunos países de la autonomía municipal imprima algún día perfiles propios e independientes a la referida disciplina3.

No obstante, que este autor considera al Derecho Municipal como una proyección de otras ramas admite su futura independencia, y si tenemos en cuenta que esas afirmaciones tuvieron lugar en el año 1964, a la fecha los supuestos o condiciones a que hacen referencia ya se han dado para la independencia del Derecho Municipal.

Autor que Admite una casi Autonomía del Derecho Municipal:

Otto Gonnenwein.- Destacado Municipalista alemán, le concede al Derecho Municipal un carácter casi autónomo, vislumbrando su futura independencia total.

Afirma Gonnennwein que como parte de las Ciencias del Estado se ha formado una disciplina especial que día reclama una mayor independencia, denominada Ciencias del Municipio. Agregando que a estas Ciencias Municipales pertenecen no sólo el Derecho Municipal o Derecho Comunal, sino también la doctrina general de la Comunidad que conduce a la Sociología y a la Política comunal4.

Este autor pues no solamente le atribuye al Derecho Municipal una cercana independencia, sino que le concede, acertadamente, categoría científica cuando nos habla de una Ciencia del Municipio, dentro de cuyo ámbito está el derecho Municipal y la Doctrina de la Comunidad.

Autores que Sostienen la Autonomía del Derecho Municipal:

Korn Villafañe.- Para este tratadista argentino el Derecho Municipal es una rama independiente, cuando afirma que el derecho Municipal es “una rama científicamente autónoma del Derecho Público; que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo”. Agregando luego, que, el Derecho Municipal “guarda estrecho contacto con el Derecho Administrativo, con el Derecho Impositivo, con el Derecho Rural, con la Historia Institucional y con la Ciencia del Urbanismo5.

El citado municipalista es categórico al sostener no sólo la autonomía del Derecho Municipal, sino que también le atribuye paralelamente la solidez y consistencia de una rama jurídica con jerarquía científica; y en consecuencia, no forma parte de otras ramas del Derecho, pero sí tiene, desde luego, relaciones con las mismas.

Dana Montaño.- Municipalista venezolano, fundamenta la independencia del Derecho Municipal en el objeto propio de su estudio, así lo afirma este autor, cuando señala que el Derecho Municipal tiene como objeto propio el estudio del gobierno municipal y que éste, así como la administración municipal son de distinta naturaleza que el gobierno y la administración del Estado6.

Alcides Greca.- Municipalista argentino que lo citamos nuevamente por cuanto transcurridos varios años después de su primera posición, la varía y le otorga al Derecho Municipal autonomía.

En el año 1944 el referido tratadista sostenía, tal como lo hemos consignado en el epígrafe respectivo, que el Derecho Municipal es una parte especializada del Derecho Administrativo; sin embargo, en 1953 Alcides Greca rectifica su tesis de la no autonomía de dicha rama, afirmando, con sólidos argumentos, que el “Derecho Municipal es al Derecho Público lo que la familia y la propiedad son a las instituciones de Derecho privado; y que el Derecho Municipal es la piedra angular de todo el Derecho Público”. Agregando enseguida, que “hay una parte administrativa, referente al servicio público, que es común con la organización administrativa del Estado, pero que hay otra más inmutable que tiene raíces en el pasado y que es anterior al Estado mismo”7.

Siendo en el año 1954, que el citado tratadista consolida sus fundamentos a favor de la tesis autonómica del Derecho Municipal al afirmar rotundamente que el Derecho Municipal tiene categoría científica para ser considerado como una rama autónoma de las Ciencias Jurídicas8.

Las referidas afirmaciones del ahora epígono de la independencia del Derecho Municipal, ponen de manifiesto el alto valor que tiene el derecho municipal dentro del Derecho Público y de las Ciencias Jurídicas en general, como una rama autónoma; y son tan elocuentes, que nos exime de un mayor comentario.

Adriano Carmona Romay.- Brillante municipalista cubano, afirma que el Derecho que ha de regir al Municipio es propio, originario y que existe por la institución misma y que no requiere fundamentarse en ninguna otra entidad, poder o potestad9.

Las acertadas afirmaciones de Carmona Romay, tienen sustento y rigor científico; y en ellas aparecen dos ideas centrales, una que el Derecho que rige al Municipio, esto es el Derecho Municipal, es propio porque es inherente al Municipio, y otra que el soporte de ese Derecho está en el mismo Municipio y no en otro poder o jurisdicción.

Mario Alzamora Valdez.- Municipalista peruano, quien fuera un distinguido profesor universitario del Curso de Derecho Municipal y también Profesor emérito, ha sostenido la tesis autonómica del Derecho Municipal, fundamentándola en el sentido de que, teniendo en cuenta el aspecto histórico institucional del Municipio, se puede concluir que el Derecho Municipal tiene jerarquía científica suficiente para catalogarlo como una rama autónoma dentro de las Ciencias Jurídicas.

El citado tratadista sustenta, pues, la independencia del Derecho Municipal en el aspecto tradicional e histórico del Municipio, institución ésta que, como sabemos, tiene una existencia que se remonta a miles de años porque es la familia misma, la comunidad misma y la ciudad misma, cuyas raíces están en el pasado, y es por esto que el Derecho que regula a dicha institución tiene rigor científico necesario para constituirse en una rama autónoma.

Dentro de este esquema de defensa de la autonomía de la Disciplina que estamos tratando, el mencionado autor plantea una interesante crítica a los autores que han pretendido negarle la calidad de rama independiente, en el sentido de que “la actitud negativa frente a la autonomía de la disciplina jurídica denominada Derecho Municipal, deriva del prejuicio injustificado que limita su propósito a la investigación y estudio de normas de carácter administrativo y procedimientos de la misma índole con exclusión de temas o aspectos tan importantes como los que refieren a los preceptos jurídicos que rigen la estructura, los fines del Municipio, los órganos que gobiernan al Municipio, los poderes que le corresponden, las atribuciones que ejercen para atender la prestación de servicios públicos”10.

No podemos dejar de mencionar que esta trípode de versiones doctrinarias respecto a la Autonomía Municipal está actualmente sólo en el plano académico, en tanto que no es posible la existencia del Municipio como lo conocemos ahora, sin su propia Autonomía. Es inconcebible entonces imaginarse lo contrario, por las razones que son tan evidentes a la administración pública, sobre todo cuando se conoce que los municipios cada vez más en nuestro país, han ido accediendo a mayores

responsabilidades políticas, administrativas y sociales; por las diversas normativas dadas por los diversos Gobiernos nacionales de turno. Esto es tan real y concreto, como por es en el caso por ejemplo, del hecho de municipalizar la Educación Nacional, es decir trasladar la educación inicial, primaria y secundaria, del Ministerio de Educación a los municipios para su administración. O en el caso de trasladar la responsabilidad administrativa y presupuestal del Ministerio del Interior a los municipios, cuando a través de estos últimos se pretende desarrollar la seguridad ciudadana a través de la construcción de comisarías y el salario de los policías a cuenta y dirección del presupuesto municipal.

VI. EL MUNICIPIO Y LA CORRUPCIÓN

Como toda creación humana, el municipio está administrado, direccionado y sujeto a actividades realizadas por personas –personas naturales-, las mismas que muchas veces caen en actos de corrupción, por codicia personal, familiar o social. Comportamiento mal hecho por la persona que ha sido designada para llevar las riendas de la administración pública, esto se debe a que la tan famosa corrupción se ha convertido en el fenómeno generalizado, contagioso e invencible de nuestra época, un problema en el que ha caído la sociedad actual, generalmente por la falta de valores, dada la precaria formación ética que ofrece el sistema educacional, por el afán de dinero fácil, por la ley del menor esfuerzo, etc., es decir, por razones o causas que toman al dinero como la medida de todas las cosas, y que a la vez dan como resultado una inmoralidad administrativa, puesto que están vinculadas, esto es, la una es consecuencia de la otra (50) que se refleja en autoridades procesadas judicial y administrativamente por actos de corrupción.

El Diccionario de la Real Academia Española, define a la corrupción como la acción y efecto de corromper o corromperse. Alteración, soborno o vicio en las cosas materiales. De éste concepto, sobre todo respecto a la primera parte- ha surgido la frase sumamente común de tan corrupto es el que da como el que recibe y que incluso haciéndose eco de ello la ley sanciona con dureza a ambas partes (51).

Es la acción humana que viola las normas legales y los principios de la ética. Hay quienes al hablar de la corrupción se refieren a los actos deshonestos en que incurren los empleados del Estado (52).

Los factores que conducen al estado de corrupción se pueden resumir en cuatro:

-Sensualidad del poder: para alcanzar el poder todo vale, el poder nos atrae, se pierde el control de los modos éticos de la conducta.

-Hedonismo y la ambición de riqueza: en nuestra sociedad la mayor cantidad de bienes materiales da prestigio, lo vemos como una virtud, algo digno de admiración (en lugar de reprocharlo).

–Inactividad, inoperancia o desnaturalización funcional de los organismos de control y de sanción, establecidos con la consiguiente impunidad; por ejemplo lo voy a hacer, si no me va a pasar nada, al otro no le pasa a mí tampoco.

-Falta de opinión pública: la opinión pública es muy importante (generalmente no se equivoca), y la prensa es la encargada de transmitirlo. La opinión pública, por silenciosa, por falta de conocimiento, por indiferencia, esto es un modo de permitir la corrupción, por eso si tiene como expresarse, como manifestarse, podría entonces poner frenos, esto se logra a través de la prensa.

Los dos primeros factores se encuentran en la intimidad del propio sujeto y es controlable por el mismo, los otros dos son ajenos al sujeto son controlables desde afuera por la sociedad (53).

Bielsa dice que corrupción en la función pública, es la desnaturalización o desviación del regular ejercicio de la función pública, entendida esta como la entera actividad del Estado, esta no es solo las funciones del poder ejecutivo como poder administrador, sino como lo define Núñez el ejercicio de las funciones legislativos, ejecutivas y judiciales, nacionales, provinciales y municipales, frente al comportamiento de sus titulares o al de terceros destinatarios o no del acto funcional (54).

6.1 LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA.- Para Hennys Lizardo (55), la corrupción administrativa seria entonces el genérico de los delitos que se cometen en el ejercicio de un cargo público y que se clasifican jurídicamente en los términos siguientes:

SOBORNO O COHECHO.- Es él más reiterativo de los delitos contra la Administración Pública. Se comete normalmente a instancia del contribuyente y va desde la entrega de una pequeña dadiva para evitar una contravención de simple policía hasta el ofrecimiento de abundantes sumas para salir del pago de los impuestos.

LA EXACCIÓN.- El agente fiscal que se aprovecha del miedo o de la ignorancia del contribuyente y le notifica el pago de un impuesto en cuantía mayor que lo que le corresponde, está cometiendo exacción. Esta no se debe confundir con la liquidación provisional del impuesto que es frecuentemente mayor que la suma que termina pagando el contribuyente.

LA CONCUSIÓN.- Es una especie de extorsión hecha por el cobrador de impuestos, que bajo la presión de su investidura, conmina al contribuyente

a pagarle determinada cantidad de dinero bajo la amenaza de aplicarle todo el peso de la ley impositiva. Ej. Son concusionarios los agentes de seguro social que en vez de exigir r el cumplimiento de la ley, diligencia el pago de coima a cambio de hacerse de la vista gorda ante la violación de los preceptos que están bajo su celo.

TRÁFICO DE INFLUENCIA.- Este se realiza cuando el funcionario de marras influye para conseguir a favor de alguien allegado una contrata de obras públicas; o cualquier otra actividad en la que esté involucrada una posición o un trabajo de beneficio.

LA MALVERSACIÓN.- Consiste en desviar caudales públicos hacia objetivos distintos a los que consigna el presupuesto en ejecución.

EL ABUSO DEL PODER.- Este consiste en utilizar la fuerza pública para resolver problemas particulares, tan propio de los militares de alto rango, y de políticos en el ejercicio de puestos de mando, es igualmente abuso de poder. Lo es además la obediencia o el acatamiento de las sentencias u órdenes judiciales por parte del poder ejecutivo.

EL PECULADO.- Contiene el significado de todas las palabras descritas precedentemente. El sujeto que ilegalmente se enriquece o enriquece a otros en perjuicio del Estado es reo de peculado. El uso en provecho propio de bienes públicos, la retención de bienes ajenos que por error han caído en manos de empleados oficiales, el uso de materiales y equipos en labores diferentes al objeto de su compra, las pérdidas de bienes estatales, todos son actos que reúnen los elementos constitutivos del peculado".

VII. EL CONTROL MUNICIPAL INTERNO

Como toda entidad privada, es importante mantener una oficina de control interno en el municipio. Cuando hablamos del municipio peruano, el encargado de velar por el control es el Auditor que jefaturalmente tiene que depender de la Contraloría General de la República. Este es el ente gubernamental encargado de supervisar y vigilar la marcha de las dotaciones económicas que reciben las municipalidades y realizar las denuncias a los funcionarios y servidores públicos que incurran en delitos o faltas. Así mismo la fiscalización así por decirlo, está en manos del Concejo Municipal y los vecinos que conforman el municipio.

Pero cabe mencionar que el municipio debe considerar que el control debe iniciarse básicamente en las células primarias de la administración estatal y debe estar a cargo de los órganos institucionales de control, con una perspectiva de arriba hacia abajo, esto es, partiendo de los objetivos institucionales, verificando el nivel de eficacia de los medios disponibles, evaluar la gestión administrativa en relación con los resultados obtenidos. Asimismo en las demás estructuras administrativas del Estado (Sector y

Región) debe existir el órgano de control correspondiente que evalúe el comportamiento de las mismas de acuerdo a la función específica que les compete (56).

Es necesario que cada uno y todos los municipios cuenten con un área de control interno, cuyas funciones tendrían que incurrir en fiscalizar el trabajo realizado por los diversos estamentos municipales; empezando por su propia área como parte del auto control, pasando por los órganos de mayor jerarquía hasta los últimos niveles operativos y técnicos del municipio.

VIII. LA FISCALIZACIÓN EXTERNA Y EL EJERCICIO DE CONTROL POPULAR EN LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO EN EL MUNICIPIO PERUANO

Como mencionáramos todos los municipios a nivel nacional necesariamente tendrían que tener un órgano de control interno, para que la actividad edil sea transparente y se sancione de primera mano y en un primer plano los actos contrarios al buen manejo de la administración pública edil. Pero eso no queda allí, sino que también el ciudadano a pie, los votantes en un primer momento, y luego administrados, en segundo momento; tienen por ley la obligación del ejercicio de control popular en las funciones del gobierno municipal.

En tal sentido recurrimos a la monografía el Municipio a través de la Historia publicada por don Walter Purizaca Castro, docente de la Universidad Privada Alas Peruanas, en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas con sede en la Ciudad de Piura-Perú, cuando señala que el ejercicio de control popular en las funciones del gobierno municipal se dan de cuatro formas: 1. Órganos de Participación, Concentración y Vigilancia Ciudadana; 2. Órganos de Control Vecinal; 3. Derechos de Participación y Control en la Gestión Municipal; y, 4. El Sistema de Control.

8.1 ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN, CONCERTACIÓN Y VIGILANCIA CIUDADANA

1. ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN.- La participación ciudadana constituye un derecho de los ciudadanos para intervenir en la gestión pública a través de diferentes mecanismos, los que se ejercen en distinto nivel, ya sea local, regional o nacional.

Los derechos de participación y control ciudadanos, se encuentran establecidos en la Constitución Política del Estado, la Ley de Bases de Descentralización, la Ley de los Derechos y Participación y control

ciudadano, la Ley Orgánica de Municipalidades y otras normas sectoriales que determinan diferentes mecanismos de participación.

La Ley Orgánica de Municipalidades establece, en su título preliminar, los aspectos que dan sustento a la participación en la gestión municipal. Así, parte de la definición del gobierno local radica en su carácter de entidad que canaliza la participación ciudadana en los asuntos públicos, con el objetivo de cumplir parte de su Misión (finalidad en la Ley), que es la de representar adecuadamente a la población.

La autoridad municipal, sustenta su legitimidad para gobernar en la voluntad popular, por tanto, debe ejercer sus competencias y funciones en una relación armoniosa con la población por medio de la existencia de mecanismos de participación, información y transparencia.

De acuerdo con la Ley de Bases de Descentralización, sus objetivos en materia de participación son los siguientes:

- A nivel político. Participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.

- A nivel social. Participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social.

- A nivel ambiental. Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión ambiental.

Los gobiernos regionales y locales deben:

- Promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública.

- Garantizar el acceso a la información pública.

- Garantizar la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

La participación se canaliza a través de espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existente y otros que los gobiernos regionales y locales establezcan.

2. ÓRGANO DE CONTROL VECINAL

A. Concentración y Coordinación
   1. Consejo de Coordinación Local
   2. Junta de Delegados Vecinales Comunales
B. Participación
   1. Juntas Vecinales
   2. Comités de Gestión
   3. Otras Formas Organizativas
C. Vigilancia
   1. Comité de Vigilancia de Presupuesto Participativo
   2. Otras Formas de Vigilancia

8.2 INDECOPI.- Esta entidad creada por velar por los derechos de los consumidores (Población en General), ha venido realizando varios estudios respecto al manejo municipal, en tal sentido en el año 2004, público a través de su Página Web, el Índice de Barreras Burocráticas Impuestas a Nivel local Correspondiente al Año 2004, elaborado por la comisión de acceso al mercado de INDECOPI. Es así que tenemos que las principales barreras burocráticas identificadas por la Comisión como ilegales o irracionales han estado referidas principalmente a las siguientes materias.

a. ARBITRIOS MUNICIPALES.- Se ha identificado que las municipalidades distritales no cumplen con el procedimiento legal para la creación y exigencia de estos tributos que pasa por la necesidad de que sean creados a través de una ordenanza municipal distrital y ratificados por la municipalidad provincial respectiva para su vigencia y exigibilidad. Asimismo, se ha identificado que las municipalidades no cumplen con justificar en las ordenanzas que aprueban sus arbitrios los incrementos que se producen año a año o que determinan las tasas de los arbitrios en función del valor del predio exclusivamente, lo cual no guarda ningún tipo de relación con el servicio prestado.

b. TRABAJOS EN LA VÍA PÚBLICA.- Se ha identificado que las municipalidades exigen la tramitación de procedimientos y el cobro de derechos de tramitación sin que hayan sido creados mediante ordenanza municipal y, en el caso de las municipalidades distritales, sin que los derechos de tramitación hayan sido ratificados por las municipalidades provinciales correspondientes. En efecto, se ha identificado que las municipalidades utilizan sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos – TUPA, para sustentar la exigencia del procedimiento y derecho de tramitación desnaturalizando la esencia de los mismos que es la de ser texto compiladores de los procedimientos y derechos de tramitación previamente establecidos.

Asimismo, se ha identificado que los derechos de tramitación que las municipalidades exigen a las personas que utilizan o afectan las vías públicas para la realización de trabajos no están determinados en función del costo del procedimiento, sino en función del valor de los trabajos a

realizarse, de la cantidad de metros lineales a utilizarse o en función del número de elementos a instalarse, lo cual no guarda relación con los costos del procedimiento.

El establecimiento de derechos de tramitación bajo dichos criterios atenta contra lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley de Tributación Municipal y desnaturaliza la naturaleza de tasa del derecho de tramitación convirtiendo el derecho de tramitación en un impuesto encubierto e ilegal.

c. LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO.- Se ha identificado que las municipalidades exigen requisitos adicionales a los previstos en sus respectivos Texto Único de Procedimientos Administrativos o que en la tramitación de los respectivos procedimientos no respetan los plazos previstos para la tramitación de las licencias de funcionamiento ni la aplicación de los silencios administrativos previstos. Asimismo, se ha identificado que algunas municipalidades además de exigir la tramitación de las licencias de funcionamiento ordinarias exigen la tramitación de licencias de funcionamientos especiales por conceptos que no están permitidos por el ordenamiento legal vigente.

Con respecto a la tramitación de las licencias de funcionamiento provisionales por parte de las micro y pequeñas empresas se ha identificado que las municipalidades vienen haciendo caso omiso al régimen promocional previsto en la ley y exigen requisitos adicionales a los previstos en dicho régimen promocional, obligando por ejemplo a tramitar previamente a la tramitación de las licencias de funcionamiento provisionales el certificado de compatibilidad de uso y zonificación que es información que tienen las propias municipalidades y que de acuerdo a ley, corresponde a ellas evaluar dichos aspectos en el mismo trámite de las licencias de funcionamiento provisionales.

d. FORMATOS Y FORMULARIOS.- Se ha identificado que las municipalidades en lugar de facilitar el acceso a los formularios y formatos por parte de los administrados viene estableciendo el pago por la obtención de los mismos desnaturalizando la finalidad de su utilización, convirtiendo su empleo en un costo adicional e innecesario para los administrados y restando los beneficios que su utilización puede generar para la simplificación de los procedimientos administrativos.

e. TEXTOS ÚNICOS DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.- Se ha identificado que algunas municipalidades no han cumplido con aprobar y publicar sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos conforme lo dispone la ley, publicando eventualmente sólo la norma que aprueba el respectivo Texto Único de Procedimientos Administrativos omitiendo la publicación del contenido del referido texto, impidiendo que los administrados puedan conocer previamente los requisitos y costos que deben asumir en la tramitación de procedimientos administrativos.

f. ANUNCIOS PUBLICITARIOS.- Se ha identificado que las municipalidades además de no cumplir con las formalidades para exigir la tramitación del procedimiento y el cobro de derechos de tramitación por la instalación de anuncios publicitarios vienen exigiendo renovaciones periódicas por los mismos con el correspondiente pago de derechos de tramitación sin que se hayan modificado las condiciones que se tuvieron en cuenta al otorgar las autorizaciones iníciales. Asimismo, se ha identificado que algunas municipalidades vienen requiriendo tramitar las autorizaciones a las empresas cuyos bienes o servicios se publicitan sin considerar si las mismas han instalado o no los e elementos de publicidad exterior. Dichas actuaciones municipales representan costos a asumir por los agentes económicos en el mercado que no se encuentran amparados en la ley y que por lo tanto afectan su permanencia en el mercado.

g. LIBRE TRÁNSITO.- Se ha identificado que las municipalidades bajo el argumento de prestar determinados servicios imponen el pago de tributos a las personas por el simple hecho de transitar por el territorio nacional. Se han identificado casos en que determinadas municipalidades han venido exigiendo el cobro de tributos a las personas que acudían a las distintas playas de nuestro litoral encareciendo o impidiendo su acceso.

Como es de verse, estas barreras burocráticas identificadas por la Comisión de Acceso al Mercado, violentan la seguridad jurídica necesaria para la convivencia social y las inversiones, generan sobre costos innecesarios que deben ser asumidos por la sociedad, desalientan la iniciativa privada, afectan la competitividad de las empresas, promueven la informalidad y generan un descrédito respecto de las municipalidades. El presente documento contempla también la relación de municipalidades que cuentan con sus respectivos Textos Únicos de Procedimientos Administrativos debidamente aprobados y publicados, tomando como referencia la información que fue remitida a la Comisión por las propias municipalidades en cumplimiento de lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 28335. 1 (57) Se puede apreciar en dicha relación que el número de municipalidades que han dado cumplimiento al marco legal vigente es significativamente reducido con respecto al número de municipalidades existentes en el país.

8.2 REVOCATORIA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES: DERECHO CIUDADANO

Como lo señala acertadamente el Dr. Flavio Núnez Izaga, una de las maneras de fiscalizar y a la vez sancionar la acción edil y la política municipal, es a través de la revocatoria de las autoridades electas. Para ello, debemos cumplir con presentar la solicitud de revocatoria ante la (ONPE) señalando las causas y los hechos por las cuales se pide la revocatoria, sin ser necesario probarlos.

La revocatoria de las autoridades es un derecho político que tienen los ciudadanos peruanos, contemplado en el artículo 31 de la Constitución Política al señalar: Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción y revocatoria de autoridades. La revocatoria no es otra cosa que la destitución de las autoridades cuando esta violan en forma expresa la Constitución y la ley, y por lo tanto gobiernan a espaldas de la normatividad jurídica y hacen de la función pública un patrimonio privado, donde prevalece la voluntad y criterio personal. Lo que en el fondo es un abuso del derecho, que es rechazado por nuestra Constitución en la parte in fine del artículo 103 al señalar que "La Constitución no ampara el abuso del derecho".

Frente al autoritarismo y abuso de autoridades, la ciudadanía no tenía forma de poner fin a esto, resultado positivo que la Constitución de 1993 haya contemplado esta realidad e insertado este derecho ciudadano. A partir de ello las malas autoridades tienen que cumplir y hacer cumplir la ley, conforme está establecido. Caso contrario su periodo debe ser revocado. Esto depende, única y exclusivamente de la capacidad participativa de los ciudadanos.

Deben comprender que su participación en la vida política de la Nación no es sólo ejercer el derecho de sufragio, sino controlar permanentemente las actividades y conductas de las autoridades y si estas incumplen debe utilizar el derecho de revocatoria y destituir a las malas autoridades.

Este principio constitucional ha sido desarrollado por la Ley de Participación y Control Ciudadanos Nº 23600. Según esta norma legal contenida en el Capítulo III, artículo 20 "la revocatoria es el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a: a) Alcaldes y Regidores…". Las autoridades más cuestionadas por los ciudadanos son los alcaldes y regidores, probablemente porque están en contacto permanente con la ciudadanía.

Por lo tanto estos conocen y saben que hacen y que no hacen las autoridades. Si cumplen o no cumplen las promesas que hicieron para ser elegidos, si sus competencias y atribuciones se enmarcan en lo establecido por la Constitución y en las leyes.
Todo ello conlleva a una calificación permanente de la autoridad edilicia, por el ciudadano común y corriente. Si creen que no cumple, tiene el derecho de la revocatoria para destituirla. Es un derecho que no se utiliza debidamente, pues, observamos una serie de rechazos contra la autoridad edilicia, pero no utilizamos el derecho de revocatoria. Es decir nos falta más iniciativa política para cambiar la inercia política en que vivimos.

Para exigir la Revocatoria se necesita cumplir ciertos requisitos que la ley en forma expresa señala, por ejemplo, no se puede revocar el mandato de

las autoridades municipales durante el primer y último año de su gestión. Esto se justifica que, en el primer año, la autoridad recién inicia su trabajo y es casi imposible juzgar si su labor es positiva o negativa; y en el último año, porque es ese año se van a elegir las nuevas autoridades, por lo tanto resulta sin fundamento revocar el mandato, ya que la auténtica revocatoria se va a materializar través de las elecciones.

La solicitud de revocatoria debe presentarse ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) señalando las causas y los hechos por las cuales se pide la revocatoria, sin ser necesario probarlos. Hay que precisar que las causas de la revocatoria deben ser diferentes a las causas de vacancia señaladas en la Ley de Municipalidades. Pues, ella las aplica directamente el mismo Consejo Municipal y el Jurado Nacional de Elecciones.

Asimismo, la solicitud debe estar amparada con el veinticinco por ciento de los electores de una autoridad de la cual se solicita la Revocatoria, en todo caso el máximo de firmas que se solicita es de 400,000, cuando se trata de ciudades que tienen millones de electores, como es el caso de Lima Metropolitana.

Cumplido los requisitos anteriormente indicados, el Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 90 días de solicitada la Revocatoria, convoca a consulta electoral, para que en un proceso de revocatoria, mediante voto secreto, directo y universal los ciudadanos expresen si revocan o no a la autoridad materia de la consulta.

La Revocatoria sólo se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores. En caso contrario, la autoridad consultada para la Revocatoria se mantiene en el cargo sin posibilidad de que se admita una nueva petición hasta después de dos años de realizada la consulta, con lo cual automáticamente ya no existe revocatoria, pues, si la primera es realizada en el segundo año, la segunda se debería llevarse a cabo en el cuarto año; lo cual es imposible por impedimento de la misma ley, ya que no hay Revocatoria en el último año.

Teniendo en cuenta que el mandato del Alcalde y de los Regidores es de cuatro años. Si la Revocatoria es aprobada, la autoridad es destituida y el Jurado Nacional de Elecciones es el que acredita al reemplazante de la autoridad revocada. Sólo en el caso que se revoque a más de un tercio de los miembros del Consejo Municipal, se convoca a nuevas elecciones. Mientras no se elijan a las nuevas autoridades el cargo es asumido por los accesitarios.

Siendo el derecho de Revocatoria un derecho de participación plena y activa de los ciudadanos, es necesario hacer algunas modificaciones a la ley, para que esta pueda verificarse en la realidad. Pues, no debe exigirse

que la revocatoria sea solicitada por el 25% de los electores de la autoridad que es materia de la Revocatoria, esto debe reducirse a un 10%. También resulta exagerada que la votación para revocar sea la mitad más uno de los electores, creemos que para hacer más factible este derecho bastaría que el número de votos sea el mismo que obtuvo la autoridad para ser elegida". (58)

Para el Dr. Manuel Borja la revocación es un examen de conciencia, y manifiesta que: "El ambiente en estos días está movido con el tema de la revocatoria, se quiere pedir que se deje sin efecto el mandato de los Alcaldes, del Presidente Regional, de los regidores; en otras latitudes también se pide que se revoque a Presidentes y, estos hechos nos ponen ante dos interesados: los que apoyaron con su voto la elección y los que votaron por otro sin ganar y esto mismo nos lleva plantear dos interrogantes ¿Quieren la revocatoria los que dieron el voto favorable y si es así cuáles son sus razones; acaso votaron a ciegas, o conocieron primeramente el programa de trabajo y luego la capacidad del candidato para hacerla viable y para cumplirla sabiendo que en cualquier lugar de nuestro país, las condiciones para cumplir son terriblemente difíciles?. Lo cierto es que ellos eligieron su alcalde y su presidente regional y en el supuesto de que no se hayan visto desengañados en su expectativa personal entonces la revocatoria sería como decimos una palabra al viento, pues si fueron mayoría, seguirán siendo mayoría; no obstante, al margen de la incondicionalidad política, si han conocido y votado no por una persona sino por unos principios y un programa realizable, es probable que sí voten por la revocatoria aunque les duela hoy las manos que en días atrás tanto aplaudieron.

En el otro lado están lógicamente los que perdieron las elecciones y no quieren que pase mucho tiempo para poder tentar nuevamente el camino hacia el poder y, uno de los mecanismos a la mano sería la revocatoria, pero ahí está la posible pérdida si mantienen su minoría. Quedan entonces aquellos que fueron indiferentes, que viciaron el voto o que votaron en blanco, aquellos a quienes no les importó ni la persona ni el programa ¿Qué actitud tienen frente a las revocatorias?

Lo cierto es que mayormente votamos porque nos obligan, pero no sabemos para qué elegimos ni a quién elegimos y ello implica dos cuestiones : la primera, una ignorancia completa de nuestra realidad y de lo que se puede hacer para superarla o una carencia de voluntad y una actitud completamente negativa de dejar que los hechos se den por que tienen que darse entonces, no importan los planes que puedan presentar los candidatos y la segunda es que no tenemos capacidad para captar la verdadera personalidad del candidato en su nivel profesional ni en su nivel moral. Luego que llegue al poder quién llegue, me gusta porque me dio un caramelo. Afrontamos una falta absoluta de cultura política; considerada la política no como el aprovechamiento del poder para llenarme los bolsillos a

costa del dinero de los pobladores, sino la política que en la expresión del filósofo Habermas es el “Compromiso de buscar resoluciones, acuerdos, entre nosotros los humanos, presentando argumentos. Lo que queda de ese intercambio de argumentos, es decir el residuo, es la verdad; verdad que nos hace fraternos libres e iguales” .No tenemos cultura política, clamamos por las revocatorias y qué pensamos de que se proscriba la política de la educación en todos sus niveles. Somos ignorantes somos incultos y luchamos por mantener la ignorancia y la incultura. Habrá entonces que revisar y cambiar viejos paradigmas. Ser cultos en política para elegir lo que conviene al bienestar de todos y no perder tiempo en deshacer lo nosotros mismos hicimos”.

.

IX. EL DERECHO MUNICIPAL EN LA ACTUALIDAD

El Derecho Municipal (Velásquez Campos, 2007) es una rama del derecho público que trata de los preceptos jurídicos que rigen la estructura y los fines de esa forma de sociedad humana que se denomina municipio (…). Se entiende por municipio la comunidad autónoma de personas, asociadas por vínculos de tradición, localidad y trabajo, dentro del territorio de un Estado, dirigidas por la autoridad que ella mismo ha elegido para alcanzar los fines que le son inherentes.

El Derecho Municipal es el conjunto de normas, leyes, ordenanzas, y demás cuerpo jurídico-normativo que regula la actividad municipal. Estas pueden darse en la constitución propia de las municipalidades, o en el propio ejerció de su actividad como ente gubernamental.

En la actualidad existe en nuestro País una Ley Orgánica de Municipalidades, que ha traído un formato occidental de la forma de manejar las riendas municipales. Esta forma contempla, de la capacidad de imperio, como dirán los estudiosos de estos temas. Es decir, condensar en el ámbito de una localidad una fracción de poder. Por supuesto, y con el objeto de evitar malos entendidos, este poder municipal difiere del poder estatal. Mientras este último es soberano tanto en el ámbito internacional como en el interno, la capacidad del imperio edilicia se mueve dentro de un marco de atributos otorgados por el propio Estado Nacional, el cual define sus márgenes de actuación y sus límites. Es esto lo que se conoce con el nombre de autonomía. En consecuencia, mientras el Estado es soberano, el Municipio es autónomo (Castro Pozo Diaz & Delgado Silva, 1989, pág. 35).

X. SER ALCALDE EN EL PERÚ

En ocasiones muchas personas que se dicen ser apolíticas manifiestan que en nuestro país no es necesario contar con autoridades ediles, en tanto estos tienen en muchos casos conductas y comportamientos reprochables. En cambio otros, y al parecer la mayoría de las personas, que creen en la

democracia, manifiestan que es necesario contar con alcaldes y municipalidades, porque permite el acercamiento directo entre las autoridades municipales y la población, ávida esta última de que se les escuche los requerimientos sociales, y se les brinde los servicios públicos en forma efectiva, rápida, oportuna y directa.

El alcalde es la expresión local de la democracia pura. Es la persona que encarna a la comunidad. Es el responsable directo de la absolución de los problemas sociales de la vecindad. Si (Castro Pozo Díaz & Delgado Silva, 1989) el Concejo es el órgano deliberante de la Municipalidad, la Alcaldía es el órgano encargado de la dirección ejecutiva de la misma.

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en su Vigésima segunda edición, define alcalde como "presidente del ayuntamiento de un pueblo o término municipal, encargado de ejecutar sus acuerdos, dictar bandos para el buen orden, salubridad y limpieza de la población, y cuidar de todo lo relativo a la Policía urbana. Es además, en su grado jerárquico, delegado del Gobierno en el orden administrativo" (59).

En la Ley Nº 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, el alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa y por consiguiente la alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local. Tiene como característica que es autónomo, en tanto que la (Graciano Maita, 1956) autonomía municipal hay que imponerla desde el comienzo. Aquello de que el Municipio es escuela de civismo y escuela de democracia, hay que probarlo con hechos, hay que evidenciarlo haciendo de esos organismos la expresión auténtica de la voluntad del vecindario. Si no representa esa voluntad soberana en sufragio libre, no será autónoma ni democrática. Será una de las tantas dependencias estatales burocráticas.

El alcalde en el Perú tiene diversas atribuciones que le permiten ejercer su cargo conforme al ordenamiento legal. Estas son:

Defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad y los vecinos, en consecuencia el alcalde asume y personifica a la municipalidad que preside, vela entonces, porque las demás instituciones del Estado, los demás municipios –Distritales y Provinciales-, y la población en general, respeten su jurisdicción municipal, promoviendo una convivencia pacífica entre todos y cada uno de los integrantes del vecindario.

Mucho se ha dicho respecto a cómo podría realizar esta actividad por parte del alcalde; por cuanto es subjetiva la apreciación jurídica que se le da al tema, ya que es difícil que una sola persona, por muy alcalde o autoridad que sea, pueda ser capaz de velar por los intereses propios de cada uno de sus pobladores en forma unipersonal dentro de un ámbito territorial amplio, complejo y diverso.

El cargo de alcalde es político, por lo tanto quién ejerza la labor deberá tener claro que así como el pueblo lo eligió para llevar las riendas del municipio, es el mismo pueblo, que puede revocarlo y tachar la labor realizada por quién ha sido electo alcalde, cuándo esté incumpla la labor encomendada.

Pero hay otro tipo de alcalde, de alcalde altivo con lo débiles, con facultad para disponer a su arbitrio de los bienes particulares de sus convecinos, de los pequeños caseríos adyacentes y alcaldes dúctiles y sumisos para con los influyentes y poderosos, preocupados en serles útiles y serviciales (60); denominándosele alcalde autoritario. Mientras que otros son alcaldes blandos, son los que dicen si a todo lo que se les pide, es aquel que quiere quedar bien con todos por igual, y en vez de ganarse el respeto de su comunidad, se ganan el desprecio por su servilismo constante. En consecuencia, los alcaldes se amoldan a sus propios intereses, o lo peor aún, a los intereses de los demás. Esta cuestión es innegable, toda vez que muchos en campaña política buscan el financiamiento económico de algún grupo de poder, político o empresarial, y en muy pocos casos se autofinancian con dinero propio, o de familiares; en tanto muchas veces son apoteósicas estas campañas y muy caras al momento de su financiamiento..

Todas estas connotaciones concretas y reales, desvirtúan el quehacer del futuro alcalde, toda vez que tiene que devolver los favores que ha tenido durante la campaña política, así que ya siendo alcalde, no tiene otra opción que agachar la cabeza, y favorecer a quiénes lo apoyaron para su elección, ya sea en las licitaciones públicas, en las compras de menor cuantía, en la adquisición de enseres o servicios municipales, en la colocación de personal dentro de la comuna, etc. En consecuencia es imposible, casi una utopía, cumplir con la premisa de defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad y los vecinos, en tanto se mantenga la forma con que se maneja la clase política municipal en el Perú.

Convocar, presidir y dar por concluidas las sesiones del concejo municipal; esto en concordancia con la ley orgánica de municipalidades y en los plazos y formas que allí se establecen, cuyo incumplimiento es pasible a sanción administrativa o judicial.

Conforme a la ley orgánica de municipalidades, se dan dos formas de sesiones del concejo municipal, las denominadas: sesión ordinaria y sesión extraordinaria. Las sesiones conforme al artículo 13º de la Ley 27972, son públicas, salvo que se refieran a asuntos que puedan afectar los derechos fundamentales al honor, la intimidad personal o familiar y la propia imagen; pueden ser ordinarias, extraordinarias y solemnes. Para tal efecto la sesión se realizará a puerta cerrada, dejando constancia de este hecho luego en el acta que se suscribe después de realizada la sesión, su inobservancia

acarrea responsabilidad, en tanto por ley las sesiones del consejo municipal son públicas.

El alcalde preside las sesiones del concejo municipal y en su ausencia las preside el primer regidor de su lista. Pero hay ocasiones en que se ausentan a la sesión ambas personas –el alcalde y el primer regidor de su lista- en consecuencia podrá presidir cualquier otro regidor que allá sido designado para tal efecto, sin considerarse para ello si pertenece o no a la lista o grupo político del alcalde.

El concejo municipal se reúne en sesión ordinaria no menos de dos, ni más de cuatro veces al mes, para tratar los asuntos de trámite regular. Por lo tanto, las sesiones pueden darse dos, tres o cuatro veces al mes. No es obligatorio que el concejo municipal sesione cuatro veces al mes, esto dependerá único y exclusivamente a la carga de trabajo que tenga la municipalidad.

En la sesión extraordinaria sólo se tratan los asuntos prefijados en la agenda; tiene lugar cuando la convoca el alcalde o a solicitud de una tercera parte del número legal de sus miembros. En el caso de no ser convocada por el alcalde dentro de los 5 (cinco) días hábiles siguientes a la petición, puede hacerlo el primer regidor o cualquier otro regidor, previa notificación escrita al alcalde. Entre la convocatoria y la sesión mediará, cuando menos, un lapso de 5 (cinco) días hábiles. Se puede convocar a sesión solemne en los casos que señala el respectivo reglamento de organización interior. En situaciones de emergencia declaradas conforme a ley, el concejo municipal podrá dispensar del trámite de convocatoria a sesión extraordinaria, siempre que se encuentren presentes suficientes regidores como para hacer quórum, según la presente ley.

En caso de que el concejo municipal no pueda sesionar por falta de quórum, el alcalde o quien convoca a la sesión deberá notificar a los regidores que, aunque debidamente notificados, dejaron de asistir a la sesión convocada, dejando constancia de dicha inasistencia para efectos de lo establecido en el artículo 22º.

3. Ejecutar los acuerdos del concejo municipal, bajo responsabilidad; no estando por lo tanto a su criterio personal la ejecución de los acuerdos del concejo municipal. El alcalde sólo tendrá que limitarse a cumplir con lo acordado por el concejo en pleno. Si no lo hiciese el concejo municipal a través de los regidores tendrán la obligación de realizar las acciones legales y administrativas para obligar al alcalde a ejecutar lo ordenado por el concejo. La Constitución Política del Perú de 1993, en su Artículo 194º es el órgano normativo y fiscalizador y la alcaldía es el órgano ejecutivo de la Municipalidad.

4. Proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas y acuerdos; tenemos que señalar que las ordenanzas dentro del ámbito jurisdiccional de los municipios es la máxima expresión jurídica. A esta facultad son muchos los doctrinarios que lo definen como derecho de los municipios a la iniciativa legislativa. El derecho de iniciativa legislativa[1] de los gobiernos locales, está legislado en los Arts. 107º y 195º de la Constitución, a partir de la modificatoria de la Ley Nº 27680.

Las ordenanzas municipales son de irrestricto cumplimiento, ya que se consideran normas legales en la jurisdicción del municipio, en las que están obligados a acatar todos los vecinos de la comuna, dentro de su ámbito territorial. En tal sentido, el Concejo Municipal está facultado para proponer proyectos de ordenanzas, este derecho no puede ser sujeto a ningún tipo de limitaciones, en tanto el Concejo Municipal es el nivel más alto dentro de la jerarquía administrativa del municipio.

5. Promulgar las ordenanzas y disponer su publicación; es entonces el alcalde, la persona responsable y la obligada por ley a promulgar las ordenanzas municipales. Así mismo tiene la responsabilidad de hacer cumplir a todos los vecinos de estas ordenanzas.
6. Dictar decretos y resoluciones de alcaldía, con sujeción a las leyes y ordenanzas;

7. Dirigir la formulación y someter a aprobación del concejo el plan integral de desarrollo sostenible local y el programa de inversiones concertado con la sociedad civil; considerando para ello la forma como esta densamente poblado su jurisdicción. Uno (Graciano Maita, 1956) de los factores que hace necesario la municipalización de los servicios, es la densidad de la población. En centros densamente poblados, habrá suficiente cantidad de consumidores y se cubrirá fácilmente el costo de la producción y el de prestación de servicios. En cambio, en ciudades poco pobladas o en poblaciones con casas diseminadas, los consumidores no podrán cubrir los gastos de producción y menos los de distribución. En consecuencia, los servicios municipalizados caerán en desprestigio.

8. Dirigir la ejecución de los planes de desarrollo municipal; de acuerdo al presupuesto participativo, conforme a los planes de desarrollo integral. En este sentido se debe consolidar la homogeneidad de criterios entre los diversos actores divergentes de la municipalidad, es decir que el alcalde deberá de demostrar sus cualidades de líder, buscando el consenso entre los integrantes del concejo municipal y la población debidamente representadas por la sociedad civil. El desarrollo municipal es el fin del programa de gobierno pre concebido por el municipio en la etapa electoral,

[1] Santa María Calderón, Luís y Mállap Rivera, Johnny (2004): Legislación Municipal Comentada, P. 117, Editora Normas Legales S.A.C., Trujillo-Perú, P. 1072.

la misma que se realiza de acuerdo a un presupuesto. Sin presupuesto no hay desarrollo municipal.

El presupuesto (Graciano Maita, 1956) de un municipio es, también, un programa de gobierno local, “un verdadero espejo en el cual se refleja la calidad de los munícipes”; si son diligentes servidores del vecindario, guardianes celosos de sus libertades locales o son incondicionales de los oligarcas de la Capital de la República y de los caciques de provincias; si son entreguistas de las libertades municipales. No olvidemos que los municipios gozan de autonomía económica, limitada únicamente por ley para la utilización de su presupuesto. Pero esto enmarcado en las necesidades propias de cada vecindario.

Se entiende entonces cómo dirección de la ejecución de los planes de desarrollo municipal, a la capacidad ejecutiva que debe tener el alcalde frente al municipio, cuya característica radica principalmente en la forma como esta persona, encamina su política de desarrollo, y su plan de gobierno durante su período gubernamental. La capacidad ejecutiva [2]significa precisamente la facultad de llevar a la práctica, poner en marcha, desarrollar las orientaciones de políticas plasmadas en un plan de gobierno. Y precisamente porque la Alcaldía es el órgano de impulso de transformación de la realidad, debe manejar el aparato institucional burocrático para ponerlo al servicio de los intereses globales de la comunidad. Es por estos motivos tan importante que los alcaldes, desde la etapa de su candidatura, cuenten con un plan de gobierno detallado de su gestión. Es allí donde radica el problema de nuestros alcaldes, en tanto son muchos los que tientan a ocupar cargos ediles, sin contar para ello con un plan de gobierno, y en consecuencia, al ocupar el sillón municipal, se dedican a improvisar en forma irregular, desordenada y sin rumbo; las actividades municipales, a espaldas de la realidad económica, social, política y a las necesidades propias de la zona geográfica al que representan.

9. Someter a aprobación del concejo municipal, bajo responsabilidad y dentro de los plazos y modalidades establecidos en la Ley Anual de Presupuesto de la República, el Presupuesto Municipal Participativo, debidamente equilibrado y financiado; el alcalde somete a aprobación y será el Concejo quien aprueba el Presupuesto Participativo, de conformidad con el Inc. 1 del Art. 9º de la LOM. Además los presupuestos se rigen por el Art. 53º de la LOM[3].

10. Aprobar el presupuesto municipal, en caso de que el concejo municipal no lo apruebe dentro del plazo previsto en la presente ley;

[2]Castro Pozo Díaz, Hildebrando y Delgado Silva, Ángel (Noviembre 1989): Manual del Regidor, Pág. 54, Taller Grafico de Asociación Gráfica Educativa, Tarea, IPADEL y DESCO, Lima-Perú, 484 pág.

[3]Santa María Calderón, Luís y Mállap Rivera, Johnny (2004): Legislación Municipal Comentada, P. 118, Editora Normas Legales S.A.C., Trujillo-Perú, P. 1072.

11. Someter a aprobación del concejo municipal, dentro del primer trimestre del ejercicio presupuestal siguiente y bajo responsabilidad, el balance general y la memoria del ejercicio económico fenecido;

12. Proponer al concejo municipal la creación, modificación, supresión o exoneración de contribuciones, tasas, arbitrios, derechos y licencias; y, con acuerdo del concejo municipal, solicitar al Poder Legislativo la creación de los impuestos que considere necesarios;
13. Someter al concejo municipal la aprobación del sistema de gestión ambiental local y de sus instrumentos, dentro del marco del sistema de gestión ambiental nacional y regional;

14. Proponer al concejo municipal los proyectos de reglamento interno del concejo municipal, los de personal, los administrativos y todos los que sean necesarios para el gobierno y la administración municipal;

15. Informar al concejo municipal mensualmente respecto al control de la recaudación de los ingresos municipales y autorizar los egresos de conformidad con la ley y el presupuesto aprobado;

16. Celebrar matrimonios civiles de los vecinos, de acuerdo con las normas del Código Civil;

Es importante señalar que el matrimonio es un sacramento importante en la religión católica.

17. Designar y cesar al gerente municipal y, a propuesta de éste, a los demás funcionarios de confianza;

18. Autorizar las licencias solicitadas por los funcionarios y demás servidores de la municipalidad;

19. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales con el auxilio del serenazgo y la Policía Nacional;

20. Delegar sus atribuciones políticas en un regidor hábil y las administrativas en el gerente municipal;

21. Proponer al concejo municipal la realización de auditorías, exámenes especiales y otros actos de control;

22. Implementar, bajo responsabilidad, las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría interna;

23. Celebrar los actos, contratos y convenios necesarios para el ejercicio de sus funciones;

24. Proponer la creación de empresas municipales bajo cualquier modalidad legalmente permitida, sugerir la participación accionaria, y recomendar la concesión de obras de infraestructura y servicios públicos municipales;

25. Supervisar la recaudación municipal, el buen funcionamiento y los resultados económicos y financieros de las empresas municipales y de las obras y servicios públicos municipales ofrecidos directamente o bajo delegación al sector privado;

26. Presidir las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal o designar a su representante, en aquellos lugares en que se implementen;

27. Otorgar los títulos de propiedad emitidos en el ámbito de su jurisdicción y competencia;

28. Nombrar, contratar, cesar y sancionar a los servidores municipales de carrera;

29. Proponer al concejo municipal las operaciones de crédito interno y externo, conforme a Ley;

30. Presidir el comité de defensa civil de su jurisdicción;

31. Suscribir convenios con otras municipalidades para la ejecución de obras y prestación de servicios comunes;

32. Atender y resolver los pedidos que formulen las organizaciones vecinales o, de ser el caso, tramitarlos ante el concejo municipal;

33. Resolver en última instancia administrativa los asuntos de su competencia de acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad;

34. Proponer al concejo municipal espacios de concertación y participación vecinal;

Los pobladores (Castro Pozo Diaz & Delgado Silva, 1989) enfilan sus reivindicaciones a la dotación de servicios, creación de fuentes de trabajo, pero sobre todo a la pronta descentralización del Estado vía implementación de una regionalización democrática y popular; esto se logra a través de la concertación que realiza el pueblo con sus autoridades a través de una participación vecinal activa.

35. Las demás que le correspondan de acuerdo a ley.

XI. HOJA DE VIDA PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Las Municipalidades en el Perú desde hace muchos años vienen siendo dirigidas por personas que han sido elegidas por el voto popular, nadie niega que en un País respetuoso del Estado de Derecho y la Democracia, debe promover, fomentar e incentivar la elección de autoridades ediles bajo el velo de la elección popular. Pero como en toda institución sea esta estatal o particular, es indispensable que estás, sean manejadas o gerenciadas, por personas idóneas, probas, capaces y técnicas para lograr alcanzar la efectividad y el éxito de las instituciones; traducido en su crecimiento, en el servicio, en atención al público, en rapidez en la gestión, en la productividad, y sobre todo en la honradez.

Es el caso, que en nuestro país muchos de los que ingresan a cargos ediles, seguramente electos por sufragio, han carecido por decir lo menos, de estas cualidades que deben ser innatas para ejercer el cargo, ya sea de funcionarios o servidores públicos en las municipalidades a nivel nacional. Ello, más que nada por falta de conocimiento pleno, por parte de la masa electoral, de la hoja de vida de los que postulan a ocupar cargos en las alcaldías provinciales y distritales.

Como es posible que el ciudadano que va a elegir en una urna, a su representante edil no sepa ni siquiera si esta ha tenido antecedentes policiales, penales, o si es un criminal; ya que no están obligados por ley, en demostrar fehacientemente la integridad moral de los postulantes a las alcaldías. En ese sentido se hace necesaria una reforma sustancial en la ley orgánica de municipalidades, en el punto de que las personas que postulan sean obligadas en campaña, a someterse a una entrega obligatoria de su hoja de vida, bajo sanción de cometer delito contra la fe pública, previsto en el Código Penal.

No solamente debe de considerarse obligatorio la hoja de vida del postulante a la alcaldía, sino también de todas las personas que lo acompañan en la postulación a los otros cargos de regidores. Estas hojas de vida deberán ser por lo tanto, dispuestas por el órgano electoral, para publicarlas ante la opinión pública, para que la población en general conozca al detalle de las personas que van a ser elegidas para los puestos ediles. Para que de esa forma los vecinos que conozcan a los futuros funcionarios a las alcaldías puedan desmentir, denunciar, u oponerse; a los candidatos que estuviesen mintiendo o que estuviesen sorprendiendo al pueblo.

De esa forma las futuras autoridades municipales tendrían mayor seguridad de que han sido elegidas válidamente por el pueblo, con pleno conocimiento de su hoja de vida, consecuentemente no es posible que posteriormente hayan quejas o denuncias, motivadas por la vida anterior

de las flamantes autoridades elegidas por voto universal. De igual forma, la población se sentiría segura de ser representados por personas moralmente intachables y con buena dote social.

XII. EL MUNICIPIO Y EL URBANISMO

En la actualidad las ciudades han ido creciendo en forma descomunal, trayendo consigo un nuevo enfoque en la distribución de las zonas urbanísticas. El urbanismo es problema, no sólo de planificación de ciudades; es también problema demográfico creado por la concentración de los habitantes del campo y de las provincias a la ciudad-capital, a la gran urbe[4].

Todos sabemos que el Perú libro una guerra frente al terrorismo que se mantuvo durante los años 1985-1992, donde se desarrolló un lucha interna donde muchas familias de las ciudades alejadas de las grandes urbes de la costa peruana, específicamente las que se encontraban en la sierra y selva peruana, perdieron sus bienes materiales y perdidas de sus familiares, a través de las constantes explosiones con dinamita de las casas y asesinato masivo de personas inocentes. Esta guerra interna no declarada, genero una migración masiva de las personas que habitan las ciudades del interior del país hacía las capitales de departamento y demás ciudades costeras.

Lo extraño del urbanismo en el municipio peruano, y sobre todo en la ley que la preside, es que desdobla el carácter constitutivo del municipio provincial, cuando a través del Titulo XIII, señala la municipalidad metropolitana, dándole una magnificencia única a la Capital de la República, dotándoles de características únicas, distintas a las otras municipalidades provinciales. Al parecer los legisladores constantemente caen en esta forma de detallar o distinguir los municipios, por cuanto Lima es la Capital de la República del Perú, y porque en esta gran ciudad habitan aproximadamente más de ocho millones de habitantes. Pero no podemos permitirnos estos desajustes, más aún a través de las normas que tienen que ver con la legislación municipal, ya que precisamente las ciudades van creciendo paulatinamente, y en consecuencia, así como la ciudad de Lima puede estar albergando esta cantidad de personas, casi lo mismo está pasando en otras capitales de departamento, como es el caso de Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Piura, entre otros; donde la población que albergan sobre pasa el millón de habitantes. En consecuencia, mal haríamos en separar como municipio metropolitano a Lima, cuando también podrían tener esta denominación otras ciudades, como Arequipa metropolitana, Trujillo metropolitano u otra gran ciudad dentro del territorio peruano.

---

[4]Graciano Maita, Víctor (1956): Política Municipal, Teoría y Práctica del Gobierno Local, Pág. 307, Empresa "Salas e hijos" S.A., Lima, 359 pág.

En tal sentido, las ciudades crecen, los municipios avanzan, las poblaciones buscan nuevas formas de distribución de los servicios municipales. El crecimiento y progreso de las ciudades es uno de los tantos fenómenos demo-urbanos que obedecen, como todos los fenómenos sociales, a diversas causas naturales. No se puede conseguir el progreso de los pueblos con la simple dictación de leyes por acertadas y bien intencionadas que ellas fueran, ni se puede detener su empuje con normas de contención por rígidas que sean[5]. En consecuencia, es el Perú, un país esencialmente heterogéneo, por su geografía, por su población, por su cultura, por su economía y por sus necesidades, los Municipios funcionan de acuerdo con una ley no sólo inconveniente por uniforme y artificial, sino anacrónica y enmohecida[6]. Es por eso, que muchas veces existen discrepancias en el cumplimiento y ejecución de las obligaciones que invoca la ley orgánica de municipalidades, porque su dación se a espaldas de la realidad nacional, sin ningún tipo de estudio técnico de la magnitud de la variedad de costumbres que se desarrollan en diversas ciudades, alejas y muy pobres de las urbes de la costa peruana. La orgánica de municipalidades peruana se aplica tanto para las grandes urbes metropolitanas de la costa, como para los pequeños, insignificantes y empobrecidos pueblos abandonados de la propia costa, la sierra y la selva del Perú. Se quiere uniformizar criterios respecto al urbanismo, cuando en realidad esto no sucede en otras latitudes en los pueblos internos de nuestro país.

XIII. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL

Dentro de las atribuciones del municipio, Ordway Tead (Vásquez Campos, 2007) elaboró en 1959 la fórmula “POSDIDDOCEM”, cuyas letras representan: Planificación, organización; supervisión, designación del personal, iniciación, delegación, dirección, coordinación, evolución y motivación. En tal sentido son los propios municipios los entes rectores de determinar su propio presupuesto, en el sentido de que lo tienen que planificar, adecuándolos a las necesidades propias de la comuna; organizando en forma ordenada las secuencias técnicas y contables de los desembolsos durante la ejecución del gasto; bajo la supervisión irrestricta de la oficina de Control Interno y la Contraloría General de la República al culminar el año presupuestal; para designar adecuadamente al personal y los recursos económicos bajo los principios gerenciales de iniciación, delegación, dirección, coordinación, evolución y motivación.

---

[5]Graciano Maita, Víctor (1956): Política Municipal, Teoría y Práctica del Gobierno Local, Pág. 299, Empresa “Salas e hijos” S.A., Lima, 359 pág.

[6]Graciano Maita, Víctor (1956): Política Municipal, Teoría y Práctica del Gobierno Local, Pág. 269, Empresa “Salas e hijos” S.A., Lima, 359 pág.

LOS RECURSOS ECONÓMICOS:

Los recursos del presupuesto participativo provienen de las transferencias del Fondo de Compensación Municipal. Cuyo destino es para gastos relacionados con obras de infraestructura y/o proyectos.

ATRIBUCIONES DE LA MUNICIPALIDAD

Convocar, coordinar y conducir el proceso de discusión, aprobación y ejecución del Presupuesto Participativo Municipal.

Asignar el Presupuesto Participativo territorialmente de acuerdo a indicadores basados en:

- Necesidades básicas insatisfechas
- Número de población
- Niveles de tributación

Garantizar el soporte técnico del proceso con el concurso de instituciones públicas y privadas.

Rendición de cuentas.

COMITES DE DESARROLLO TERRITORIAL.- Son instancias de gestión del desarrollo, en cada uno de los territorios, en función de los objetivos estratégicos del Plan Integral del Desarrollo, para la ejecución del presupuesto participativo.

CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL

En el Presupuesto Participativo de los municipios, los criterios son los siguientes:

Dimensión de la Población.
Necesidades básicas insatisfechas.
Niveles de tributación.

REFERENCIAS

(1) Gran Diccionario Jurídico, Pág. 624, Consejo Editorial A.F.A. Editores Importadores S.A., Perú 2004.
(2) Tesis de Pre grado: Centralismo, Descentralización y Regionalización en el Perú, Universidad Nacional San Luís Gonzaga, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1994.
(3) Dr. Guillermo Cabanellas de Torres, Pág. 208, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Cultural Cuzco S.A., Lima-Perú, 1989.
(4) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIX, Pág. 961, MND-MUSE, Editorial Bibliográfica Argentina, 1964.
(5) Dr. Guillermo Cabanellas de Torres, Ob. Cit., Pág. 121.
(6) Bielsa Rafael, La Función Pública, Buenos Aires, De Palma, 1960.
(7) Julio César Castiglioni Ghiglino, el Municipio, Pág. 87, Tomo II, Editora y Distribuidora Jurídica Grijley E.I.R.L., Primera Edición-Abril de 1997.
(8) Moisés Ochoa Campos, Pág. 23, La Reforma Municipal.
(9) Chirinos Luis, Ob. Cit. Pág. 1.
(10) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Ob. Cit. Pág. 961.

(11) Patrón Faura, Pedro y Patrón Bedoya, Pedro. Pág. 40, Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú, Editorial GRIJLEY, Lima-1997.
(12) Huerta Barrera, Teresita Rendón, Derecho Municipal, Porrúa S.A., 2da. Edición, México 1998.
(13) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Ob. Cit. Pág. 961.
(14) Julio César Castiglioni Ghiglino, Ob. Cit. Pág. 75 y 76.
(15) Herbert J. Chruden y Arthur W. Sherman, Jr., Administración de Personal, Cia. Editorial Continental S.A. de C.V. México, Décima Impresión, Marzo de 1986.
(16) Arévalo Acha Jorge, Pág. 10 y ss., Renglones de gestión municipal - Un municipio rural, 1era. Edición, Setiembre de 1989, Fundación Friedrich Ebert y el Instituto Latinoamericano de Promoción Comunal y Municipal.
(17) Chirinos Luis, Pág. 1, Descentralización: situación y perspectivas, Web http://palestra.pucp.edu.pe/?id=228, 11.00 horas.
(18) Núñez Román Edgar, Pág. 67, La Descentralización, Fondo Editorial Universidad Alas Peruanas, Lima, Marzo, 2003.
(19) Ochoa Campos, Moisés, Pág. 26, La Reforma Municipal, Porrúa S.A., Tercera Edición Ampliada y Actualizada, México-1979.
(20) Patrón Faura, Pedro y Patrón Bedoya, Pedro. Ob. Cit. Pág. 39.
(21) Ochoa Campos, Moisés, Pág. 22, La Reforma Municipal, Porrúa S.A., Tercera Edición Ampliada y Actualizada, México-1979.
(22) Walter Purizaga Castro, El Municipio a través de la Historia, Universidad Alas Peruanas.
(23) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Pág. 961, Tomo XIX, MND-MUSE, Editorial Bibliográfica Argentina, 1964.
(24) Luis Santa María Calderón y Johnny Mállap Rivera, Pág. 21, Legislación Municipal Comentada, Editora Normas Legales SAC., Edición 2004, Trujillo-Perú.
(25) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Pág. 962, Tomo XIX, MND-MUSE, Editorial Bibliográfica Argentina, 1964.
(26) Dr. Guillermo Cabanellas de Torres, Ob. Cit. Pág. 208.
(27) Ochoa Campos, Moisés, Pág. 27, La Reforma Municipal, Porrúa S.A., Tercera Edición Ampliada y Actualizada, México-1979.
(28) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa S.A., 15ava. Edición; México, 2002.
(29) Purizaca Castro, Walter. El Municipio a través de la Historia, www.emagister.com/el-municipio-traves-historia-cursos-2446062.htm.
(30) Víctor Godos Rázuri, Ob. Cit., Pág. 96 y ss.
(31) Julio César Castiglioni Ghiglino, Ob. Cit. Pág. 29.
(32) Dr. Guillermo Cabanellas de Torres, Ob. Cit. Pág. 208.
(33) Patron Faura, Pedro y Patron Bedoya, Pedro. Ob.Cit. Pág. 67.
(34) Ochoa Campos, Moisés, Ob. Cit. Pág. 22.
(35) Ochoa Campos, Moisés, Ob. Cit. Pág. 22.
(36) Enciclopedia OMEBA, Ob. Cit. Pág. 960 y ss.
(37) Alzamora Valdez, Mario, Derecho Municipal, Pág. 107, Editorial y distribuidora de Libros S.A. (EDDILI), Pueblo Libre-Lima.

(38) Ternavasio, Marcela. Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo. La cuestión municipal en Argentina entre 1850 y 1920.
Pág. 2, FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina Acceso al texto completo: http://www.flacso.org.ar/publicaciones/tesis/ternasaviopdf.zip, 12:00 a.m. horas.
(39) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Ob. Cit. Pág. 962.
(40) Ternavasio, Marcela. Ob. Cit.
(41) Miguel Ángel Paz Sime, http://www.monografias.com, Naturaleza del municipio – Perú, maps448@hotmail.com, 01:00 p.m.
(42) Miguel Ángel Paz Sime, Ob. Cit. idea recogida del libro La Crisis del Municipalismo, Pág. 142.
(43) Miguel Ángel Paz Sime, Ob. Cit.
(44) Miguel Ángel Paz Sime, Ob. Cit.
(45) Oscar Zegarra Guzmán, Pág. 90, Comentarios a la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, recogida de Chanamé Orbe, Raúl, del Diccionario de Derecho Constitucional.
(46) Luís Santa María Calderón y Johnny Mállap Rivera, Pág. 32, Legislación Municipal comentada, Edición 2004, Editora Normas Legales S.A.C., Trujillo-Perú.
(47) Diccionario Anaya de la Lengua, Pág. 83, Ediciones Anaya S.A. 1980, Madrid España
(48) Víctor Godos Rázuri, Pág. 312, IDEMSA, Junio 2002, Lima-Perú.
(49) Rafael Muñoz Soto, Pág. 21, Ley Orgánica de Municipalidades & Ley de Tributación Municipal, Normas Legales Editores, Primera Edición, Noviembre 1998, Impreso en Perú.
(50) Dra. Ma. Victoria Ordóñez V., http://www.monografias.com, tordonez@cue.satnet.net, 02:34 p.m.
(51) Dra. Ma. Victoria Ordóñez V., Ob. Cit.
(52) Hennys Lizardo, http://www.monografias.com, cobra99@latimail.com
(53) Darío Noli, http://www.monografias.com, eldarifacha@hotmail.com
(54) Núñez Ricardo, Manual de Derecho Penal, Parte Especial, Editorial Córdoba, 1987.
(55) Hennys Lizardo, http://www.monografias.com, cobra99@latimail.com.
(56) Perú Control – Órgano de Difusión de la Contraloría General de la República, Pág. 58, Lima-Perú, 1977.
(57) 1 La Segunda Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley N° 28335 señala que el índice a que se hace referencia en el artículo 1 de la Ley incluirá la identificación de municipalidades que cuenten con su respectivo Texto Único de Procedimientos Administrativos vigente debidamente aprobado y publicado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444.
Señala también que para tal efecto, a más tardar el 31 de octubre de cada año, las municipalidades deberán acreditar ante la Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI haber aprobado y publicado sus respectivos Textos Únicos de Procedimientos Administrativos.

(58) Flavio Núnez Izaga, Abogado, CAL. 16450, Docente de la Escuela de Periodismo Jaime Abúsate y Meza y de la Universidad Nacional Federico Villareal, Pág. 3, área de actualidad, revista expresiones, Año 1 Nº 7, Noviembre – Diciembre del 2003.
(59) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, [en línea] http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura, utilizado el 17/12/2009.
(60) Santa María Calderón, Luís y Mállap Rivera, Johnny (2004): Legislación Municipal Comentada, P. 117, Editora Normas Legales S.A.C., Trujillo-Perú, P. 1072.

BIBLIOGRAFIA

1.- Arévalo Acha Jorge, Renglones de gestión municipal - Un municipio rural, 1era. Edición, Setiembre de 1989, Fundación Friedrich Ebert y el Instituto Latinoamericano de Promoción Comunal y Municipal.
2.- Bielsa Rafael, La Función Pública, Buenos Aires, De Palma, 1960.
Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa S.A., 15ava. Edición; México, 2002.
3.- Dr. Cabanellas de Torres Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Cultural Cuzco S.A., Lima-Perú, 1989.
4.- Diccionario Anaya de la Lengua, Ediciones Anaya S.A. 1980, Madrid España.
5.- Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIX, MND-MUSE, Editorial Bibliográfica Argentina, 1964.
6.- Gran Diccionario Jurídico, Consejo Editorial A.F.A. Editores Importadores S.A., Perú 2004.
7.- Huerta Barrera, Teresita Rendón, Derecho Municipal, Porrúa S.A., 2da. Edición, México 1998.
8.- Santa María Calderón Luís y Mállap Rivera Johnny, Legislación Municipal Comentada, Editora Normas Legales SAC., Edición 2004, Trujillo-Perú.
9.- Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Porrúa S.A., Tercera Edición Ampliada y Actualizada, México-1979.
10.- Zegarra Guzmán Oscar, Comentarios a la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, recogida de Chanamé Orbe, Raúl, del Diccionario de Derecho Constitucional.
11.- Patrón Faura, Pedro y Patrón Bedoya, Pedro. Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú, Editorial GRIJLEY, Lima-1997.
12.- Santa María Calderón Luis y otro, Legislación Municipal Comentada, Edición 2004, Editora Normas Legales.
13.- Núñez Ricardo, Manual de Derecho Penal, Parte Especial, Editorial Córdoba, 1987.
14.- Alzamora Valdez Mario, Derecho Municipal, Editorial y distribuidora de Libros S.A. (EDDILI), Pueblo Libre-Lima.

15.- Godos Rázuri Víctor, Derecho Municipal, Editorial IDEMSA, Lima-Perú, Junio 2002.
16.- Graciano Maita Víctor, Política Municipal, Teoría y Práctica del Gobierno Local, Lima 1956.
17.- Tesis de Pre grado: Centralismo, Descentralización y Regionalización en el Perú, Universidad Nacional San Luís Gonzaga, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1994.
18.- Calderón Neyra, Presentacion80@hotmail.com, Instituto Peruano de Contabilidad e Informática (IPCI) _Contabilidad, 08:00 a.m. horas.
19.- Chirinos Luis, Descentralización: situación y perspectivas, Web http://palestra.pucp.edu.pe/?id=228, 11.00 horas.
20.- El Municipio, http://rincondelvago.com/municipio.html, 13:52 p.m. horas.
21.- Purizaca Castro, Walter. El Municipio a través de la Historia, http://www.emagister.com/el-municipio-traveshistoria-cursos-2446062.htm, 14:26 p.m. horas.
22.- Ternavasio, Marcela. Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo. La cuestión municipal en Argentina entre 1850 y 1920. Pág. 2, FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina Acceso al texto completo: http://www.flacso.org.ar/publicaciones/tesis/ternasaviopdf.zip, transcripción de (1) Norberto Bobbio. Estudios de Historia de la Filosofía: de Hobbes a Gramsci. Madrid, ed. Debate, 1985, caps. 1 y 2. Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero. Sociedad y Estado en la filosofía moderna. México, Fondo de Cultura Económica, 1986. 12:00 a.m. horas.
23.- Dra. Ma. Victoria Ordóñez V., http://www.monografias.com, tordonez@cue.satnet.net
24.- Darío Noli, http://www.monografias.com, eldarifacha@hotmail.com
25.- Velásquez Campos, José P., Derecho Municipal, Ediciones Jurídicas, Lima-Perú, 2007.